وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الكوفة
كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون

حق رئيس الدولة في تعديل الدستور دراسة في الدساتير العربية

رسالة تقدمت بها الطالبة

غصون علي عبد الزهرة الوائلي

الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية – جامعة الكوفة
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بأشراف

الأستاذ الدكتور
علي يوسف عبد النبي الشكري
عميد كلية القانون والعلوم السياسية / سابقا"
وزير التخطيط / حاليا"

١٤٣٤هـ   ٢٠١٣م

بِسْمِ اللهِ الرَّحْمنِ الرَّحِيمِ

﴿ قُلِ اللَّهُمَّ مَالِكَ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَن تَشَاء وَتَنزِعُ الْمُلْكَ
مِمَّن تَشَاء وَتُعِزُّ مَن تَشَاء وَتُذِلُّ مَن تَشَاء بِيَدِكَ الْخَيْرُ
انكَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة آل عمران

أية / ٢٦

الإهداء

الى . . من أمر الله في محكم كتابه بطاعتهما

الى . . من قرن الله توحيده بالإحسان إليهما

الى . . من كل ما عندي عائد لهما

الى . . من فتحا أمامي طريق الهداية والعلم

الى والدي . . الذي احسب انه ما بخل عليَّ بشيء أبدا

الى والدتي . . التي غذتني بلبنها المودة والطاعة

الى . . والديَّ

أهدي هذا البحث المتواضع أسأله تعالى إن

يدخلهما في ظله يوم لا ظل إلا ظله

الباحثة

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على اشرف خلقه خاتم النبيين والمرسلين حبيب اله العالمين من الأولين والآخرين أبي القاسم محمد عليه صلواته وبركاته الى قيام يوم الدين، وعلى وصيه علي أمير المؤمنين وقائد الغر المحجلين أمام الإنس والجن أجمعين، وعلى بضعته فاطمة الزهراء سيدة النساء أجمعين من الأولين والآخرين، وعلى سبطي الرحمة وإمامي الهدى الحسن والحسين سيدي أهل الجنة، وعلى ألائمة الطيبين علي بن الحسين السجاد ومحمد بن علي الباقر وجعفر بن محمد الصادق وموسى بن جعفر الكاظم وعلي بن موسى الرضا ومحمد بن علي الجواد وعلي بن محمد الهادي والحسن بن علي العسكري ومحمد بن الحسن المهدي عليهم صلوات الله وسلامه أجمعين.

أتقدم بخالص شكري وامتناني الى أستاذي المشرف الأستاذ الدكتور علي يوسف الشكري لإسهامه في اختياري لهذا الموضوع، ولتفضله بقبول الأشراف على الرسالة على الرغم من تعدد مسؤولياته وضيق وقته، وللدعم الذي أبداه من خلال ملاحظاته وتوجيهاته السديدة التي أثرت في البحث، فضلاً عن تشجيعه المتواصل خلال مدة اعداد الرسالة.

كما أتوجه بالشكر والامتنان الى السيد الدكتور نصار الربيعي وزير العمل والشؤون الاجتماعية لاستضافته لنا وتقديمه معلومات قيّمة ذات علاقة بالموضوع.

كما أتوجه و بالشكر والعرفان الى جميع منتسبي مكتبة الروضة الحيدرية العامة في النجف الاشرف و مكتبة العتبة الحسينية ومكتبة العتبة العباسية في كربلاء المقدسة، وموظفي مكتبة كلية القانون في جامعة الكوفة وجامعة بغداد وجامعة بابل وجامعة النهرين والجامعة المستنصرية، ومنتسبي مكتبة الإمام الحسن (ع) العامة في النجف الاشرف، وموظفي المكتبة المركزية لجامعة بغداد وموظفي المكتبة المركزية جامعة الكوفة، وكلية العلوم السياسية جامعة بغداد ومنتسبي مكتبة مجلس النواب العراقي.

وختاما أتوجه بالشكر والامتنان و الاحترام والتقدير، الى أسرتي، وعلى وجه الخصوص والديَّ، اللذيَّ عاشا معي قلقي طيلة مدة البحث، وخاضا معي مشواره خطوة خطوة، فكان لحنانهما وقلبهما الواسع، ولصبرهما ورحابة صدرهما الأثر الرئيس في إعانتي على إتمامه، راجيةً من الله تعالى أن أكون عند حسن ظنهما.
ومن الله التوفيق .

المحتويات

المقدمة

المقدمة : -

يعد الدستور في أي دولة مرآة لأوضاعها وظروفها من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، ولما كانت هذه الأوضاع والظروف قابلة للتغير وفقا ًللقانون المتطور فلا بد من مسايرة هذا التطور بتطور مماثل في الدساتير وذلك عن طريق تعديلها.

ويبدو أن الحاجة الى التعديل تفرضها طبيعة الاشياء، فالقواعد الدستورية تضع نظام الحكم في الدولة في اطار المعطيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة وقت اصدارها ولما كانت هذه المعطيات لا تخرج عن قانون التطور فمن الضروري تعديل الدستور ليتماشى مع المتغيرات التي افرزها هذا القانون، فضلا ً عن ذلك فأن النظام الدستوري لأي دولة لا يمكن أن يصل الى درجة الثبات وعدم قابليته للتغيير أو التعديل مهما حرص واضعوا الدستور على ذلك.

وعلى ذلك أن فكرة الجمود المطلق للدساتير يستحيل تحقيقها من الناحية العملية ، فالجمود لا يمكن ان يكون الا نسبيا ًولو تطلب الامر بأجراءات خاصة اكثر شدة من تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية، كما أن الدول تتفاوت فيما بينها في تحديد الجهة المختصة بالتعديل فبعضها يعطي حق التعديل للبرلمان وبعضها الاخر للشعب وبعضه يعطي الحق في التعديل الدستوري لرئيس الدولة (**ملكا ً- رئيس جمهورية**) حتى وأن كان بالاشتراك مع هيئة أو جهة اخرى (**البرلمان - الحكومة**).

ومما لاشك فيه أن موضوع بحثنا يتعلق برئيس الدولة واثره في تعديل الدستور في البلاد العربية ذلك على اعتبار أن الدساتير العربية لا تتبنى نوعا ًواحدا ًمن الانظمة الدستورية كما أن صلاحيات رئيس الدولة في هذه الدساتير تختلف بأختلاف النظام الدستوري المتبع، ففي النظام البرلماني "التقليدي" لا يتمتع الرئيس الا بصلاحيات بروتوكولية تشريفية اما الصلاحيات الفعلية فأنه يباشرها بالاشتراك مع جهة اخرى (**البرلمان – الحكومة**)، اما في النظام البرلماني "المتطور" فالرئيس في ظل هذا النظام يتمتع بصلاحيات أوسع واكثر من الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس في ظل النظام البرلماني التقليدي قد تصل الى حد اعطاء الرئيس الحق في تعديل الدستور، وفي النظام الخاص يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة منها الحق في تعديل الدستور اقتراحا ًومصادقة، وهذا ما سنتناوله تباعا ًفي بحثنا مقسميه على ثلاثة فصول مسبوقة بمبحث تمهيدي حمل عنوان (**السمو الشكلي والموضوعي للدستور**) يعقبه فصل أول بعنوان (**تعديل الدستور**) سنتناول فيه مفهوم تعديل الدستور، ونشأة حق تعديل

الدستور، ونطاقه (**الحظر المفروض على تعديل الدستور**)، اما الفصل الثاني فخصصناه ل (**حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور**) سنتناول فيه حق الرئيس في اقتراح التعديل في الدساتير العربية التي تتبنى النظام البرلماني التقليدي اسلوبا″للحكم. و تلك التي تتبنى النظام البرلماني المتطور، و حق الرئيس في اقتراح التعديل في الدساتير العربية التي تتبنى النظام الخاص اسلوبا″للحكم، اما الفصل الثالث فكان بعنوان (**حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور**) سنتناول فيه حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتير العربية التي تتبنى النظام البرلماني التقليدي اسلوبا″للحكم، و حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتير العربية التي تتبنى النظام البرلماني المتطور، و حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتير العربية التي تتبنى النظام الخاص اسلوبا″ للحكم.

اهمية البحث :-

١. التركيز على اختلاف اثر الرئيس في الحياة الدستورية وتحديدا″في تعديل الدستور في النظم البرلمانية المختلفة التقليدية، شبه التقليدية والمتطورة.
٢. التأكيد على الأثر الذي يمارسه الرئيس في العراق وفي دستور ٢٠٠٥ في تعديل الدستور وهل ينسجم هذا الأثر ومركزه الدستوري .
٣. محاولة الوقوف على الاسباب التي دعت المشرع الدستوري العراقي الى رسم ملامح دور الرئيس في تعديل الدستور.
٤. خلو المكتبة الحقوقية العراقية من دراسة تحليلية معمقة لدور الرئيس في تعديل الدستور في الدساتير العربية ، اذ ركزت الدراسات السابقة على تعديل الدستور عموما″.

اشكالية البحث :-

تكمن اشكالية البحث في الأثر الذي يمارسه الرئيس في تعديل الدستور في البلاد العربية، اذ أن هناك هوة شاسعة بين الأثر الذي يجب أن يمارسه في ظل النظام الدستوري التقليدي، وذلك المرسوم له في دستور الدولة، والممارسات الفعلية، اذ يمارس الرئيس عادة في البلاد العربية أثرا ״محوريا״في تعديل الدستور، بأستعمال وسائل مختلفة، سواء من خلال انصاره في الحزب والمهيمن على البرلمان والحكومة أو الضغط على ارادة المستفتين ترغيبا״وترهيبا״، أو من خلال التلاعب بأوراق الاستفتاء ، وغالبا״ما يأتي التعديل اما لتدعيم صلاحيات الرئيس الدستورية أو من اجل منحه ولاية اضافية أو تأبيد ولايته ، وقد يأتي التعديل من اجل التوريث في الرئاسة.

منهجية البحث : -

تقوم منهجية الدراسة على دراسة النص وتحليله لابراز أيجابياته وسلبياته ومقارنة النص بالواقع وما هو قائم ، اذ تبين أن هناك فجوة كبيرة بين ماهو كائن وما يجب أن يكون ، أي بين النص والواقع الممارس ، وبذلك ستكون دراستنا دستورية تحليلية نقدية مقارنة .

هيكلية البحث :-

لقد انتظمت الدراسة في مبحث تمهيدي وثلاث فصول فضلا״عن المقدمة والخاتمة والمراجع لقد خصصنا المبحث التمهيدي للتعريف بسمو الدستور وذلك بمبحثين خصصنا المبحث الأول للسمو الشكلي للدستور والمبحث الثاني للسمو الموضوعي للدستور.

وخصصنا الفصل الأول لدراسة موضوع تعديل الدستور في ثلاث مباحث ، تناول المبحث الأول التعريف بتعديل الدستور في مطلبين الأول للتعريف اللغوي والثاني للتعريف الاصطلاحي ، وتناولنا في المبحث الثاني نشأة حق التعديل الدستوري كذلك في مطلبين الأول في الدساتير الاجنبية والثاني في الدساتير العربية ، في حين كان المبحث الثالث لموضوع حظر تعديل الدستور في مطلبين الأول للحظر الموضوعي والثاني للحظر الزمني.

وبحثنا في الفصل الثاني حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور وقسمنا هذا الفصل الى ثلاث مباحث تناول المبحث الاول حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام البرلماني التقليدي (العراق انموذجا ً) وذلك في مطلبين خصصنا الأول لدراسة طبيعة النظام الدستوري العراقي والثاني لبيان حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور العراقي، وتناولنا في المبحث الثاني حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام البرلماني المتطور (لبنان انموذجا ً) في مطلبين الأول لدراسة طبيعة النظام الدستوري اللبناني والثاني لبيان حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور اللبناني، في حين كان المبحث الثالث لبيان حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام الخاص (اليمن انموذجا ً) وذلك في مطلبين خصصنا الأول لدراسة طبيعة النظام الدستوري اليمني والثاني لبيان حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور اليمني.

اما الفصل الثالث فكان لبيان حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور وذلك في ثلاث مباحث ، تناول المبحث الأول حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام البرلماني التقليدي (العراق انموذجا ً) وذلك في مطلبين خصصنا الأول لبيان المركز الدستوري للرئيس في النظام البرلماني التقليدي والثاني لحق الرئيس في المصادقة على تعديل الدستور في العراق ، وتناولنا في المبحث الثاني حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام البرلماني المتطور (لبنان انموذجا ً) في مطلبين الأول لبيان المركز الدستوري للرئيس في النظام البرلماني المتطور ، والثاني لحق الرئيس في المصادقة على تعديل الدستور في لبنان ، وكرسنا المبحث الثالث لحق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام الخاص (اليمن انموذجا ً) وذلك في مطلبين خصصنا الأول لبيان المركز الدستوري للرئيس في النظام الخاص والثاني لحق الرئيس في اليمن في المصادقة على تعديل الدستور في اليمن.

المبحث التمهيدي
السمو الشكلي والموضوعي
للدستور

المبحث التمهيدي

السمو الشكلي والموضوعي للدستور

يقصد بمبدأ سمو الدستور (**خضوع السلطات العامة لقواعد الدستور واحكامه**) (١). كما يقصد به (**علو القواعد الدستورية وسيادتها على سائر القواعد القانونية في الدولة**) (٢).

ويقصد به (**انه مبدأ من مبادئ علو أو سيطرة احكام القانون (وهو ما يطلق عليه رجال الفقه عادة " مبدأ المشروعية " أو " مبدأ سيادة القانون " ، وبعبارة اخرى أن مبدأ علو الدستور يفترض أو يتضمن الاخذ أولا″بمبدأ " سيطرة احكام القانون "**) (٣).

كما يقصد به (**أن الدستور هو القانون الوضعي الاعلى والاسمى في الدولة بالنسبة لمختلف القوانين الاخرى السائدة فيها ، وهذا يعني ان جميع الافراد وكل المؤسسات والهيئات في الدولة ، مهما كانت طبيعتها ، وبالتالي الحكام والمحكومين على حدا″سواء ، يجب أن يخضعوا ويلتزموا باحكامه وأن يعملوا على احترامه وأن كل النصوص القانونية مهما كانت طبيعتها ودرجتها لا يجب أن تكون مخالفة للدستور**) (٤).

كما ويقصد به (**أن القواعد الدستورية – مكتوبة كانت ام عرفية – تعلو على ما عداها من قواعد قانونية داخل الدولة وتلزم سائر السلطات بأحترامها في كل ما يصدر عنها من اعمال – سواء كانت وزارة أم برلمان أم رئيس الدولة**) (٥) .

---

(١) د.هاني علي الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨ ، ص٣٥٢ .

(٢) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري (المبادئ العامة – الدستور اللبناني) ، الدار الجامعية ، بدون ذكر سنة الطبع ، ص ١٧٥ .

(٣) د.عبد الحميد متولي ، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية ، ط١ ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ٢٠٠٨ ، ص ١٣٨ .

(٤) د.الامين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة ، ط٦ ، منشأة المعارف ، ١٩٥٨,١٩٥٩ ، ص٢٨٥ .

(٥) د.محمد ابو زيد محمد علي ، الوجيز في القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري) ، مؤسسة الطوبجي ، القاهرة ، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨ ، ص ١٤٥ ، وبنفس المعنى انظر د.محمد السناري ، القانون الدستوري (نظرية الدولة والحكومة) دراسة مقارنة ، بدون ذكر سنة الطبع أو مكان الطبع ، ص ١٨٧ .

ويراد به أيضا″(**أن النظام القانوني للدولة يكون محكوما″بأكمله بالقواعد الدستورية ، وأن أية سلطة من سلطات الدولة لا يمكن أن تمارس الا السلطة التي خولها أياها الدستور وبالحدود التي رسمها**) (١).

كما أن فكرة مبدأ سمو الدستور (**علوه أو سيادته**) لم تكن واضحة منذ القدم ويعود الفضل في توضيح هذه الفكرة لفقهاء مدرسة القانون الطبيعي وقانون الشعوب في القرنين السابع عشرة و الثامن عشرة ، فقد أوضح هؤلاء الفقهاء معنى سمو الدستور وذلك على اعتبار أن الدستور ما هو الا التعبير الأول لسيادة الشعوب والعمل القانوني الذي تخضع له جميع الاعمال الاخرى ومصدر جميع السلطات في الدولة التي تستمد وجودها واختصاصاتها وتكوينها منه (٢).

أي أن هذه الفكرة لم تتبلور كمبدأ في عالم الواقع والقانون الا بعد انتصار الثورتين الامريكية والفرنسية (٣).

ويقول العلامة (**بيردو**) **(أن المكان الأول الذي تشغله القواعد الدستورية في السلم القانوني انما استحقته بفضل موضوعها ، فهي القوانين الاساسية للدولة ، لأنها تعطي السلطات وجودها الحقيقي وتحدد شكلها وتزودها بالمؤسسات اللازمة لكي تؤدي رسالتها ، ومتى خرق الدستور ارادات فردية – ارادات الحاكمين والقابضين على السلطة اصبح وجود هذه الدولة محفوف بالمخاطر – وبالتالي فأن الدستور شئ اساسي والنظام القانوني كله يستند اليه ويستوحي منه مبادئه وبالتالي فأن الدستور ما دام مصدر كل عمل قانوني فهو أسمى من كل هذه الاعمال كونها تستمد منه صفتها الشرعية وبمجرد مخالفتها للدستور فأنها لاتعد اكثر من تصرف واقعي محض)** (٤).

---

(١) د.احسان حميد المفرجي و د.كطران زغير نعمة و د.رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط٢ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ١٦٤
(٢) د.محمد علي ال ياسين ، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة) ، ط٢ ، مطبعة الديواني ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ١١٢ .
(٣) د.هاني الطهراوي ، المرجع السابق ، ص٣٥٢ .
(٤) د.اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي (النظرية العامة في الدساتير) ، ط٣ ، دار الملاك للفنون والاداب والنشر ، ٢٠٠٤ ، ص ١٦٥ .

ويجد هذا السمو للدستور اساسه في أن الدستور هو القانون الاساسي للدولة والذي يبين كيفية تنظيم ممارسة السلطة فيها ، وذلك عن طريق بيان وضع السلطات الحاكمة وطبيعة واهداف نشاطها السياسي ، فالدستور من ناحية يحدد الاشخاص والهيئات التي تملك التصرف بأسم الدولة ويحدد لهم اختصاصاتهم وكيفية ممارستها ، ومن ناحية اخرى يحدد مذاهب التنظيم

الاجتماعي والسياسي الذي يمثله الحكام ومن ثم فهو يحدد فكرة أو فلسفة القانون الذي يجب أن تعمل في اطارها سلطات الدولة (١).

وما دام أن الدستور هو القانون الاعلى في الدولة فأنه يجب التزامه والتقييد به من جميع سلطات الدولة (٢).

وتأسيسا" على ذلك فأن مبدأ سمو الدستور يفترض الاخذ أولا"بمبدأ سيطرة احكام القانون " وبهذا المبدأ يتم التمييز بين الحكومة المستبدة أو ذات النظام البوليسي والحكومة غير المستبدة أو ذات النظام الديمقراطي ، ويتلخص هذا المبدأ كما يقرر الفقيه (**دوجي**) من أن أي سلطة أو هيئة لا تستطيع ان تصدر قرارا"فرديا"ألا في الحدود التي بينها قرار عام أي قانون من الناحية الموضوعية وان كل قرار عام (**أي كل قانون**) من الناحية الموضوعية سواء كان تشريعا أو لائحة حكومية يجب أن يكون موضع احترم من السلطة ذاتها التي اصدرته ، كما أن هذا المبدأ له معنى اخر يتلخص في أن القيود التي تضعها الدولة على حريات الافراد ونشاطهم لا يمكن تقريرها الا بواسطة قانون يوافق عليه مثلوا الامة (٣).

أن مبدأ سمو الدستور لا يسود الا في الأنظمة الديمقراطية ولا جود له في الأنظمة الديكتاتورية ، ففي هذه الأنظمة لا يعترف الحكام بالدساتير ولا بغيرها من القوانين لأن جميعها تقوم على السيطرة والقوة والعنف والاستبداد (٤).

---

(١) د. محمد السناري ، القانون الدستوري ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، ١٩٩٢ ، ص٩٨ .
(٢) د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، بدون ذكر المطبعة، ١٩٨٧ ، ص ١٠٩ ود.منذر الشاوي ، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ، ط٢ ، مطبعة شفيق ، بغداد ، ١٩٦٦ ، ص٦٨ .
(٣) للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع (مبدأ سيطرة احكام القانون) راجع د.عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص٢٨٦ وما بعدها .
(٤) د.نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠٠٨ ، ص ١٠٧ .

وبذلك يكون مبدأ سمو الدستور من المبادئ المسلم بها في كل الدول ،سواء تلك الدول ذات الدساتير الجامدة أو ذات الدساتير المرنة (١).

الا أن هذا المبدأ لا يظهر واضحا ً الا في الدساتير الجامدة والتي تتطلب لامكان تعديلها اتباع اجراءات اكثر شدة من تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية ، فيوجد تبعا ً لذلك نوعان من التشريع: تشريع اعلى (**الدستور**) وتشريع يليه وهو (**القانون**) (٢).

وبذلك فأنه متى وصفت الدولة بأنها دولة قانونية معنى ذلك انه ساد فيها القانون وخضع له الحاكم والمحكوم وعلى ذلك يكون مبدأ سمو الدستور من خصائص الدولة القانونية (٣).

وقد اعلن هذا المبدأ لأول مرة في الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ اذ نصت المادة (٤) منه على أن (**يكون هذا الدستور ، وقوانين الولايات المتحدة التي تصدر بموجبه وجميع المعاهدات المبرمة أو التي ستبرم القانون الاعلى للبلاد ، ويلزم بذلك كل ولاية ، بغض النظر عما يناقض هذا في دستور أو قوانين أي ولاية**).

وبعد الثورة الفرنسية ساد مبدأ سمو الدستور في الفقه الدستوري الأوروبي ومن الدساتير التي نصت عليه صراحة الدستور التشيكوسلوفاكي لعام ١٩٢٠ ، اذ نص هذا الدستور على انه يتمتع بقوة تكون ملزمة لجميع السلطات العامة في الدولة (٤).

غير أن مبدأ سمو الدستور لم يقتصر فقط على دول الديمقراطيات الغربية بل امتد الى دساتير الدول الاشتراكية أيضا ً ومنها دستور الاتحاد السوفيتي (**سابقا ً**) لعام ١٩٧٧ . اذ نصت المادة (١٢٧) منه على أن (**لدستور الاتحاد السوفيتي قوة القانون**

---

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، ٢٠٠٥ ، ص٥٠٣ ود. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية ، مؤسسة شباب الجامعة ، ١٩٧٣ ، ص ١٠ .

(٢) د.اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ .

(٣) نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ ، ص٥٣١ .

(٤) د.هاني الطهراوي ، المرجع السابق ، ص٣٥٢ .

الاعلى – وجميع القوانين وسائر مقررات هيئات الدولة تصدر على اساس دستور الاتحاد السوفيتي ووفقا ً له).

وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة (٨٨) من دستور المانيا الديمقراطية الصادر في نيسان عام ١٩٦٨ على انه (**لا يجوز للقواعد القانونية أن تتعارض مع الدستور ، ويقرر مجلس الشعب صحة دستورية النصوص القانونية في حالة الشك فيها**) (١)

وسار على هذا النهج دستور الجمهورية الشعبية الصينية لعام ١٩٥٤ ، على حين ذهب الدستور الأيطالي الصادر عام ١٩٤٧ الى ابعد من ذلك فقد نص صراحة على سمو القواعد الدستورية (٢).

وقد تبنت الدساتير العربية هذا المبدأ ونصت عليه ومنها الدستور الصومالي الصادر عام ١٩٦٠ اذ أوجبت المادة (٩٨) منه ضرورة مطابقة القوانين لاحكام الدستور ، والزمت جميع الهيئات الحاكمة وجميع الاشخاص التابعين للدولة بالحفاظ على الدستور.

كما نصت المادة (٣) من الدستور السوداني الانتقالي لعام ١٩٨٥ على إن تسود احكام هذا الدستور على جميع القوانين ، ويلغى من احكام هذه القوانين ما يتعارض مع احكام هذا الدستور بالقدر الذي يزيل ذلك التعارض (٣).

اما بالنسبة الى الدستور العراقي الدائم والنافذ لعام ٢٠٠٥ فنجد انه نص على هذا المبدأ في المادة (١٣) منه والتي تنص على إن (**اولاً- يعد هذا الدستور القانون الاسمى والاعلى في العراق ويكون ملزماً في انحائه كافة وبدون استثناء ، ثانياً- عدم جواز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور** ...) كما ونص على عدم جواز سن قانون يتعارض مع ثوابت احكام الاسلام، وعدم جواز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية ، وعلى عدم جواز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الاساسية الواردة في هذا الدستور (٤).

---

(١) د.نعمان الخطيب ، المرجع السابق ، ص٥٣٣ .
(٢) د.محمد السناري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٨٩ .
(٣) د.احسان المفرجي واخرون ، المرجع السابق ، ص ١٦٥ .
(٤) انظر المادة (٢) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

ويتضمن مبدأ سمو الدستور اتجاهين أو ناجيتين – سمو موضوعي وسمو شكلي – وأن السمو الموضوعي للدستور خاص بكل الدساتير سواء كانت مكتوبة أم عرفية ، مرنة ،أم جامدة لانه يتعلق بموضوعات النصوص الدستورية ومضمونها.

اما بالنسبة الى السمو الشكلي ،فهو يرتبط بالاجراءات التي توضع بها القواعد الدستورية وعليه فلا يتحقق الا اذا كان الدستور مكتوبا"وجامدا" وهذا ما سنحاول ان نبينه في مطلبين نخصص الأول لسمو الدستور الشكلي والثاني لسمو الدستور الموضوعي.

المطلب الأول

السمو الشكلي للدستور (سمو الدستور من الناحية الشكلية)

سنتناول في هذا المطلب التعريف بمفهوم السمو الشكلي للدستور والتمييز بين القوانين الدستورية والقوانين العادية والنتائج المترتبة على التمييز بين القوانين الدستورية والقوانين العادية وبذلك سنقسم هذا المطلب الى ثلاث فروع وعلى النحو التالي :

الفرع الأول : مفهوم السمو الشكلي

الفرع الثاني : التمييز بين القوانين الدستورية و القوانين العادية

الفرع الثالث : النتائج المترتبة على التمييز بين القوانين الدستورية والقوانين العادية

الفرع الأول

مفهوم السمو الشكلي للدستور

يعني مبدأ سمو الدستور من الناحية الشكلية : هي الطريقة التي توضع بها الدساتير وخاصة الجامدة منها فهي توضع باجراءات تختلف عن اجراءات سن القوانين العادية (١) .

كما ويقصد به (**هو تحديد مرتبة القاعدة القانونية وقوتها ، ليس على اساس موضوعها ومادتها ، وانما تبعاً للجهة التي تصدرها والاشكال والاجراءات المتبعة في اصدارها وتعديلها**) (٢) .

ويقصد به أيضاً (**وجوب اتباع اجراءات واشكال معينة في تعديل الدستور تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية**) (٣).

وبناءاً على ذلك فأن مبدأ علو الدستور من الناحية الشكلية يعني أن الدستور يمثل المرتبة الأولى والاعلى في سلم تدرج القواعد القانونية في الدولة ، نظراً لعلو السلطة التي تضع الدستور وصعوبة الاجراءات المتبعة في وضع الدستور وتعديله (٤) .

وبذلك فأن السمو الشكلي للدستور يتحقق اذا كانت الاجراءات المتبعة في تعديله تختلف عن الاجراءات المتبعة في تعديل القانون العادي ، وهذه الاجراءات تكون اشد صعوبة واكثر تعقيداً من تلك المتبعة في تعديل القانون العادي ، وعلى هذا الاساس لا يتحقق السمو الشكلي الا بالنسبة للدساتير الجامدة فقط ، لان اجراءات تعديلها تختلف عن

---

(١) د. محمد محمد عبده امام ، الوجيز في شرح القانون الدستوري (المبادئ العامة ورقابة دستورية القوانين "دراسة مقارنة في ضوء الشريعة الاسلامية" ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٨ ، ص ١٠١ .

(٢) د.ابراهيم شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الفتح للطباعة والنشر ، الاسكندرية ،٢٠٠١، ص٥٠٥ .

(٣) د.حسن ضياء الخلخالي ، نظرية الضرورة كأستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، اطروحة دكتوراه ، النجف الاشرف ، ٢٠٠٦ ، ص٣٦ .

(٤) د.ابراهيم شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص٥٠٥ و د. حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٨٦ ، ص٢٣٤ .

اجراءات تعديل القانون العادي ، فصفة الجمود اذاً هي التي تسبغ على القوانين سمواً شكلياً على القوانين العادية فضلاً عن أن السمو الموضوعي للدستور (١) .

ويعلو الدستور خاصة ″على القوانين العادية الصادرة عن البرلمان التي تلي قواعد الدستور في المرتبة والقوة ، وذلك لان الدستور يصدر عن السلطة التأسيسية الاصلية ،وهي اعلى من البرلمان بوصفها سلطة منشأة ، ثم أن اجراءات تعديل الدستور اكثر صعوبة وتعقيدا ″ من اجراءات تعديل القوانين العادية ، ومن ثم يتاكد علو الدستور على القوانين وفقا ″للمعيار الشكلي أو العضوي ، مما يعني وجوب احترام القانون العادي لاحكام الدستور الاعلى منه مرتبة (٢).

ومن هنا يربط معظم الفقه بين السمو الشكلي للدستور وبين اجراءات وضعه واجراءات تعديله ، ومن ثم بجموده ، اذ يتحقق للدستور سموه الشكلي وجموده ، اما نتيجة اختلاف الجهة المختصة بتعديله عن تلك المختصة بسن القوانين أو بأختلاف الاجراءات الواجب اتباعها لتعديل الدستور عن تلك الخاصة بتعديل القوانين ، أو بهما معاً ، وبالتالي فأن السمو الشكلي للدستور يرتبط فقط بطريقة وضعه والذي يختلف عن طريقة وضع وسن القوانين العادية ، اما الجمود فأنه يرتبط اساسا ″بطريق تعديل الدستور الذي يلزم أن يختلف عن طريق تعديل القوانين بوساطة السلطة التشريعية.

ومما تقدم يعني أن سمو الشكلي للدستور لا يتحقق الا اذا كان الدستور جامدا ″، والاخذ بجمود الدستور هو الذي يسبغ عليه صفة السمو القانوني (٣) ، وذلك لان الدستور المرن يملك البرلمان تعديل قواعده مثل القوانين العادية كالدستور الانجليزي (٤).

---

(١) د.احسان حميد المفرجي واخرون ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ و د.محسن العبودي ، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية ، دار النهضة العربية ، بدون ذكر سنة الطبع ، ص٧٩ .
(٢) د.محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري (المبادئ العامة) دراسة النظام الدستوري المصري ، دار الجامعة الجديدة ، الازاريطة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٢٣ وما بعدها .
(٣) د.حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٩٠ ، ص ١٢٣ ود.غازي كرم ، النظم السياسية والقانون الدستورية (دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة) ، مكتبة الجامعة ، الشارقة ، اثراء للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٩ ، ص٢٧٠ .
(٤) د.محمد ابو زيد محمد علي ، المرجع السابق ، ص ١٤٩ .

وتبعا ″لذلك لا يتحقق السمو الشكلي للدساتير المرنة ، على الرغم من تمتعها بالسمو الموضوعي نظرا ″لعدم وجود فارق بين القواعد الدستورية المرنة والقانون العادي من الناحية

الشكلية – المتعلقة بأجراءات تعديلها – لان اجراءات تعديل الدستور المرن والقانون العادي واحدة (١) .

كما أن السمو الشكلي للدستور بعكس السمو الموضوعي له : فالسمو الموضوعي يتحقق بالنسبة لجميع القواعد الدستورية – مكتوبة كانت ام غير مكتوبة ، جامدة أم مرنة – اما السمو الشكلي للدستور فلا يتحقق الا بالنسبة للدساتير المكتوبة الجامدة .

وبناء" على ذلك لا يتحقق السمو الشكلي لأي دستور الا اذا كان هذا الدستور من الدساتير الجامدة – بتصرف – وتبعا" لذلك يمتد السمو الشكلي للدستور الى جميع القواعد وانواعها ما دامت هذه القواعد واردة في وثيقة الدستور ، بغض النظر عن موضوعها ومضمونها ، وبالتالي لا تعد أي قاعدة قانونية قاعدة دستورية مالم ترد في الوثيقة الدستورية ولو كانت في موضوعها ومضمونها كذلك (٢) .

وعلى سبيل المثال فان المادة (**٨/١**) من الدستور الامريكي والتي تخول الكونغرس صلاحية اصدار القوانين التي من شانها تقدم العلوم والفنون النافعة ، عن طريق ضمان الحق المطلق لمدة محددة للمؤلفين والمخترعين في كتاباتهم واختراعاتهم ، كما أن المادة (**٦/٢**) تحدد شروط الترشيح لمنصب الرئاسة فهذه النصوص تستلزم لتعديلها موافقة ثلثا مجلس النواب والشيوخ أو أن تعدل بناء على اقتراح المجالس التشريعية لثلثي الولايات ، ولمرور هذا الاقتراح لابد من الحصول على موافقة المجالس التشريعية لثلاثة ارباع الولايات عن طريق عقد مؤتمر وطني ، وحددت المادة (**٥٤/١**) من الدستور الالماني شروط الترشيح لمنصب الرئاسة ، اما المادة (**٦/٧٣**) فقد نظمت شؤون السكك الحديدية الاتحادية والنقل الجوي ، ولتعديل أيا" من هذين النصين لابد من موافقة ثلثي اعضاء مجلسي البندستاج (**النواب**) والبنديسرات (**الولايات**) (٣) .

---

(١) د.هاني الطهراوي ، المرجع السابق ، ص٣٥٥ .
(٢) د.نعمان الخطيب ، المرجع السابق ، ص٥٣٨ .
(٣) د.علي الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط١، أيتراك للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠٠٤ ، ص٤٤٦ وما بعدها وبنفس المعنى ينظر عبد المنعم احمد ابو طبيخ ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة) ، رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية / الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك ، ص ١٠٣ .

ويترتب على السمو الشكلي للدستور احتلاله لقمة التدرج الهرمي للنظام القانوني في

الدولة ، اذ يمتنع على السلطة التشريعية أن تخرج على قواعده أو أن تخالف احكامه فيما تسنه من قوانين .

وأن كان الدستور يعلو على القوانين الصادرة عن البرلمان بل هو اعلى من البرلمان ذاته، فهو من باب أولى اعلى أيضا"من اللوائح والقرارات التنظيمية العامة التي تصدر عن السلطة التنفيذية على اعتبار أن اللوائح اقل قوة من القوانين العادية وبذلك تكون نصوص الدستور تعلو على كل من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، بل أيضا"على المبادئ العامة للقانون التي يخلقها القضاء الاداري في احكامه (**على اعتبار ان هذه المبادئ وحسب الرأي الراجح لها قوة القانون العادي**) (١) .

أي أن السمو الشكلي للدستور يمتد الى القواعد القانونية شكلا"لا موضوعا"شانها في ذلك شان القواعد الدستورية شكلا"و موضوعا"، وعلى العكس من ذلك لا يمتد السمو الشكلي الى القواعد القانونية الصادرة عن المشرع العادي حتى لو كانت هذه القواعد دستورية من حيث الجوهر أوالمضمون ، بأن كانت تعالج موضوعات دستورية ، أذ أن العبرة بالسمو الشكلي للدستور هو بشكل القاعدة لا بمضمونها أو جوهرها (٢) .

اذا"واستنادا"الى السمو الشكلي للدستور يعد الشكل الذي تبلورت فيه القواعد القانونية ، المحدد الرئيس الذي يعطي المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي لمختلف القواعد القانونية في الدولة أيا"كان موضوع هذه القاعدة ، لان السمو الشكلي لأيرتبط بموضوع القاعدة وانما بشكلها وبالاجراءات اللازمة لتعديلها ، وعلى العكس لا تتحقق صفة السمو وفقا"لمعيار السمو الشكلي للقواعد القانونية الصادرة عن المشرع العادي (٣) .

---

(١) د.ابراهيم شيحا ود.محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص٥٠٦ .
(٢) د.ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٢، ص ١٨٢.
(٣) د.نعمان الخطيب ، المرجع السابق ، ص٥٣٨ .

كما أن السمو الشكلي للدستور وحسب رأي معظم أهل الفقه يرتب نتائج قانونية بالغة الاهمية على مخالفة احكام الدستور وعلى رأسها بطلان الاعمال القانونية غير الدستورية، وفي ذلك تقول المحكمة الدستورية العليا بانه (**على كل سلطة عامة أيا"كان شانها وأيا"كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة اليها، النزول عند قواعد الدستور ومبادئه والتزام حدوده وقيوده ، فأن خالفتها أو جاوزتها شاب عملها عيب مخالفة الدستور) .**

كما أن للسمو الشكلي للدستور اهميته التي قد تفوق اهمية السمو الموضوعي ، غير أن ذلك لا يعني انهما متعارضان بل انهما متكاملان ولاغني لاحدهما عن الاخر فهما وجهان لعملة واحدة وهي مبدأ سيادة الدستور (١) .

الفرع الثاني

التمييز بين القوانين الدستورية والقوانين العادية

ان التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية ليست بقديمة العهد ، وانما هي من خلق فقهاء مدرسة القانون الطبيعي وقانون الشعوب في القرنين السابع عشرة والثامن عشرة وكانت التسمية التي يغلب استعمالها من قبلهم هي القانون الاساسي أو القوانين الاساسية أو نادرة الدستور ، فقد أعتبر هؤلاء الفقهاء الدستور هو التعبير الأول عن السيادة الشعبية والعمل القانوني الأول (٢) .

وبذلك تعد القوانين الدستورية أساس جميع السلطات العامة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وبذلك فهي أسمى وأعلى من القوانين العادية ، وبذلك يجب على السلطة التشريعية الالتزام بهذه القوانين الاساسية ومراعاتها فيما يصدر عنها من قوانين عادية وعدم الخروج على احكامها أو القيام بتعديلها أو الغائها (٣) .

---

(١) د.سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص٤٦٨ .

(٢) د.محمد ال ياسين ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مجموعة المحاضرات التي القيت على طلبة العام الأول كلية الحقوق ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٦٠ ، ص٦٦ وما بعدها .

(٣) د.نزيه رعد، المرجع السابق ، ص ١١٢ .

وأن القواعد الدستورية تتضمن موضوعات متصلة بالبنيان الاساسي للدولة ونظام الحكم فيها كما ان سمو القواعد الدستورية من الناحية الشكلية مرتبط بورودها في الوثيقة الدستورية وما تتطلبه من اجراءات خاصة لامكانية تعديلها ، فتكون الاجراءات المتبعة في التعديل اكثر شدة وتعقيدا ً من الاجراءات المطلوبة لتعديل القوانين العادية ولهذا فان القوانين الدستورية تختلف عن القوانين العادية من حيث الموضوع ومن حيث الشكل .

غير أن هذه التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية لاشك في انها تفقد كل قيمتها القانونية في نطاق القانون الوطني متى كانت القواعد الدستورية المتعلقة بنظام الحكم والسلطات العامة تستمد من العرف وتعتمد عليه ، ففي بلد كأنجلترا اذ لم يتقرر للدستور ضمانات شكلية واجرائية تتعلق بأصداره أو تعديله أو الغائه ، فقد اصبحت كل القواعد الدستورية عرفية ومكتوبة في قبضة البرلمان الذي يملك حيالها مطلق السلطة اذ يمكن أن يجري فيها ما يراه ملائما ً من تعديل والغاء طبقا ً لنفس الاجراءات والاشكال والشروط المقررة لتعديل والغاء القوانين العادية ، من هنا ذهب بعض أهل الفقه الى التشكيك في وجود الدستور الانجليزي ما دام البرلمان – كما قرر بلاكستون يتمتع في مواجهته بالسلطة المطلقة وبدون رقابة ، ولهذا فقد اضيفت الى المفهوم المادي للدستور اعتبارات شكلية منذ الثورتين الامريكية والفرنسية تساعد على توكيد سيادة الدستور وعلى اقرار سموه على القوانين العادية وابعاده عن يد المشرع العادي ، فقد أمن المشرع العادي للثورة الفرنسية حتى أنه ما دام الدستور هو تجديد للعقد الاجتماعي فلا بد من أن يكون مكتوبا ً حتى تتضح فيه بنود هذا العقد واحكامه (١) .

وبذلك فان القوانين الدستورية تختلف عن القوانين العادية من حيث الموضوع ومن حيث الشكل .

أولا ً: اختلاف القوانين الدستورية عن القوانين العادية من حيث الموضوع

يختلف مضمون القواعد الدستورية عن مضمون القواعد العادية في أن الأولى تبين

---

(١) د.طعيمة الجرف ، القانون الدستوري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٥٨ ، ١٩٥٩ ، ص ١٩٩ وما بعدها .

نظام الحكم في الدولة والسلطات العامة فيها وتحدد اختصاصاتها وعلاقاتها ببعض الافراد ، أما القواعد العادية فهي لا تعالج مثل تلك الموضوعات الاساسية في الدولة وأنما يتناول موضوعات اقل اهمية منها مثل قواعد البيع والأيجار والرهن والتنظيم المالي والاداري وغيرها (١) .

كما أن الدستور يضع الضمانات الاساسية لحقوق الافراد وحرياتهم ومؤدى ذلك أن الدستور يعد اصل جميع مظاهر النشاط الحكومي وبالتالي تخضع للدستور بمعنى أن سلطات الدولة تستمد وجودها من الدستور ومن ثم تكون اعمال هذه السلطات جميعها في مرتبة ادنى من مرتبة الدستور وهو ما يمكن التسليم بسمو القواعد الدستورية على ماعداها من القواعد القانونية التي تعتمد عليها،اما القوانين العادية فهي التي تتولى تنظيم موضوعات متنوعة وعديدة ولكنها اقل خطورة وأهمية من المسائل التي تنظمها القوانين الدستورية (٢) .

كما ويحتوي الدستور على الاحكام الموضحة للاتجاهات الفكرية والفلسفية والقانونية التي تشكل الاطار الذي تعمل في داخله السلطات والهيئات العامة في الدولة (٣) .

ثانياً : اختلاف القوانين الدستورية عن القوانين العادية من حيث الشكل

لقد سبق وان بينا بان الدستور الجامد لا يعدل الا وفقاً لاجراءات واشكال تختلف عن الاشكال والاجراءات التي يتم اتباعها في تعديل القوانين العادية، على اعتبار أن السلطة التأسيسية المنشأة هي التي تتولى تعديل الدستور عن طريق اجراءات خاصة، على حين أن السلطة التشريعية التي انشاها الدستور تقوم بتعديل القوانين العادية باتباع اجراءات ابسط من تلك المتبعة في تعديل الدستور (٤) .

---

(١) د.نعمان الخطيب ، المرجع السابق ، ص٥١٩ وما بعدها .
(٢) د.محسن العبودي ، المرجع السابق ، ص٧٩ وما بعدها .
(٣) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧ ، ط٣ ، ابو العزم للطباعة ، ٢٠٠٩ ، ص ١٢٥ ود.ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٨٣ .
(٤) د. .عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧ ، المرجع اعلاه ، ص ١٢٧ .

أي أن كانت القوانين العادية لا تتطلب القيام بأجراءات خاصة من اجل تعديلها، فان القوانين الدستورية خاصة في الدساتير الجامدة تخضع لاجراءات اكثر تعقيدا ً وشدة من تلك المتبعة في شان تعديل القوانين الاخرى (١) .

اما اذا كان الدستور مرنا ً، فلا تختلف القوانين الدستورية عن القوانين العادية الا من اذ الموضوع فحسب ، اما من اذ الشكل فلا يوجد فارق بينهما ، اذ ان تعديلهما يتم بطريقة واحدة ،ولما كانت غالبية الدول ذات دساتير جامدة ، ومن ثم فان القوانين العادية والقوانين الدستورية يختلفان من ناحية الموضوع ومن ناحية الشكل أيضا ً.

ويترتب على ذلك ، أنه ثمة سلطتان في الدولة أحدهما مؤسسة Povroir constituent وتسند اليها مهمة وضع الدستور وتعديله ، وتنشئ سلطات الدولة المختلفة وتحدد اختصاصاتها وبيان العلاقة بينهما ، والسلطة الثانية سلطة مؤسسة Powoir constitue وتسمى بالسلطة التشريعية وتختص بسن القوانين العادية ، وعلى هذا النحو تعد القوانين الدستورية الاساس الذي ترتكز عليه سائر سلطات الدولة وتسبق القوانين العادية وتسمو عليها (٢) .

أي أن القوانين الدستورية تختلف عما عداها من القواعد الاخرى في أن الجهة التي قامت بوضع الدستور تكون عادة غير الجهة التي تقوم بوضع التشريعات العادية أو الفرعية ، وهي السلطة التشريعية بالنسبة للتشريعات العادية والسلطة الادارية بالنسبة للتشريعات الفرعية (٣) .

كما ان القانون الدستوري ينشأ عادة اما عن طريق المنحة أو العقد أو عن طريق الجمعية التأسيسية أو عن طريق الاستفتاء الدستوري على حين أن القانون العادي يصدر عن البرلمان .

---

(١) د.نزيه رعد ، المرجع السابق ، ص ١١٣ .
(٢) د.محسن العبودي ، المرجع السابق ، ص٨٠ .
(٣) د.محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ .

ومما تقدم تبين لنا ان اجراءات تعديل القانون الدستوري اكثر تعقيدا ًمن اجراءات تعديل القانون العادي ، وعلى سبيل المثال بموجب المادة (**٩٣**) من الدستور الاردني يحال مشروع تعديل الدستور والقانون العادي الى الملك لاصداره والامر بنشره في الجريدة الرسمية وللملك الاعتراض التوقيفي على القانون العادي ، فاذا اصر مجلس النواب والاعيان في جلسة المناقشة الثانية على مشروع القانون وحصل المشروع على تأييد ثلثي كل من المجلسين وكان على الملك اصداره في حين ان الملك يملك حق الاعتراض المطلق (**الاسقاطي**) على تعديل الدستور فاذا ما احال مجلس النواب والاعيان اقتراح تعديل الدستور على الملك واعترض عليه اسقط هذا المشروع تلقائيا ًاذ لا سبيل لاصرار مجلس النواب والاعيان عليه (١) .

الفرع الثالث

النتائج المترتبة على التمييز بين القوانين الدستورية والقوانين العادية

يترتب على التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية النتائج التالية :

أولا ً : ثبات القوانين الدستورية اكثر من القوانين العادية

بالنظر لما تتطلبه القوانين الدستورية من اجراءات خاصة لتعديلها اشد واقسى من تلك الاجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية ، فأن ذلك يجعلها اكثر ثباتا ًواستقرارا ًمن غيرها من القوانين الاخرى (٢) .

وبذلك تتسم القوانين الدستورية بالثبات والاستقرار بالنسبة للقوانين العادية وهذا الثبات امر نسبي وليس مطلق ، لان اطلاق جمود الدستور امر ينافي سنة التطور ، ويقضي على مبدأ سيادة الامة (٣) .

---

(١) د.علي الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٤٤٩ .
(٢) د.نزيه رعد ، المرجع السابق ، ص ١١٣ .
(٣) د.محسن العبودي ، المرجع السابق ، ص٨١ ود.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري (المبادئ العامة – الدستور اللبناني) ، المرجع السابق ، ص ١٨٥ .

وعلى الرغم من عدم اتفاق الفقهاء المسبق على الكيفية التي يمكن أن يجري بها تعديل الدستور الا أن بعضهم ذهب الى القول أنه بالأمكان تعديل الدستور يجب موافقة الشعب الاجماعية ، ومن اكبر انصار هذا الرأي الفقيه فاتل Vattel وهو أمر وهمي ومستحيل التطبيق من الناحية العملية .

في حين يرى بعضهم الاخر منهم أن القوانين الدستورية تلزم السلطات التي أوجدتها هذه القوانين ومن هؤلاء الفقهاء الفقيه سيس Sieyes .

على حين يرى فريق اخر من الفقهاء ومنهم الفقيه روسو أنه يتم تعديل الدستور وفقا″ للطريقة التي ينص هو عليها ومن قبل السلطة التي يعينها لذلك ويعد هذا الرأي من ابسط الأراء التي قيلت عن الكيفية التي يتم بها تعديل الدستور (١) .

ثانيا″: عدم جواز الغاء القانون الدستوري الا بقانون دستوري اخر

لما كان الدستور هو الأعلى في الدولة والذي يعلو على سائر التشريعات الاخرى، فأنه لا يمكن تعديل القوانين الدستورية الا بقوانين دستورية اخرى، أي بقوانين من ذات قوتها ودرجتها (٢) .

واذ تحتل القوانين الدستورية مكان الصدارة بين ما عداها من القواعد القانونية، فأنه لا يمكن تعديلها أو الغائها الا بقوانين لها ذات المكانة و الدرجة نفسها ،ويعني ذلك ان القوانين العادية لا يكون بمقدورها تعديل القوانين الدستورية ، لان القوانين العادية أقل مرتبة من القوانين الدستورية ، فالقاعدة في هذا الخصوص ان القانون الادنى لا يستطيع ان يعدل أو يلغي قانونا″اسمى منه (٣) .

---

(١) د.اسماعيل مرزة ، القانون الدستوري (دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الاخرى) ، المرجع السابق ، ص٣٧٦ .
(٢) د.محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ .
(٣) د.ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٨٤ وما بعدها .

وبطبيعة الحال ، فان هذه النتيجة تترتب في الاحوال العادية ولكن الدستور قد يتم الغائه فعليا″في الظروف غير العادية نتيجة اندلاع ثورة أو وقوع انقلاب (١) .

هذه القاعدة مناط تطبيقها لا يكون الا عند التعديل أو الالغاء السلمي للقوانين الدستورية ، اما في حالة الثورة ، فان الفقه اتجه الى أن الثورة اذا تمت بنجاح فان الاثر الذي يترتب عليها هو سقوط الدستور ، وعلة ذلك أن قيام الشعب بالثورة أو عدم مقاومته أياها وتأييده لها تعد دليلا″على رغبته في الغاء الدستور .

ولقد ذهب القضاء الفرنسي الى القول بأن القوانين العادية التي كان يتضمنها الدستور ، والتي ما ادرجت بين نصوصه إلا لكي تكتسب حصانته وتمتع بقدسيته ، مثل هذه القوانين لاتسقط مع الدستور نتيجة للثورة ، وانما تبقى قائمة بوصفها قوانين عادية فقط ولا تزول عنها صفتها الدستورية ، وبذلك لا يسقط من الدستور بناء على الثورة الا القواعد الدستورية شكلا″ وموضوعا″(٢) .

ثالثا″: عدم جواز مخالفة القوانين العادية للقوانين الدستورية

يترتب على التفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية واعطاء القوانين الأولى المنزلة العليا ومكان الصدارة على سواها من القوانين السائدة في الدولة، انه لا يجوز لهذه القوانين الاخيرة ان تخالف احكام الدستور ، اذ يجب ان تصدر القوانين العادية في نطاق الاحكام التي تتضمنها القوانين الدستورية ، والا كان في ذلك خروجا″من السلطة التشريعية عن حدود سلطاتها ، وغدت القوانين الصادرة عنها في هذا الصدد غير دستورية وباطلة ، ويلاحظ انه وان كانت بعض الدساتير قد حرصت على النص على تقرير البطلان بالنسبة للقوانين التي تصدر بالمخالفة لاحكامها ، الا انه من الثابت فقها″ان تقرير البطلان لا يحتاج

---

(١) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري (المبادئ العامة ، الدستور اللبناني) ، المرجع السابق ، ص ١٨٥ وما بعدها .
(٢) د.محسن العبودي ، المرجع السابق ، ص٨١ وما بعدها .

لمثل هذا النص ، بل انه امر يتقرر ضمنا ً كنتيجة منطقية لفكرة جمود الدساتير (١) والا اعتبرت هذه القوانين باطلة وغير دستورية (٢) .

ومن ثم أن علو الدستور لا يتحقق ازاء القوانين العادية فقط ، بل يتحقق أيضا ً بالنسبة لما يسمى في فرنسا (**القوانين الاساسية**) ، هذه الطائفة الخاصة من القوانين ليست معروفة لدينا في دساتيرنا السابقة أو دستور مصر لعام ١٩٧١ ، وانما أوجدها دستور ١٩٥٨ الفرنسي الحالي ، ويمكن تعريفها بانها تصدر عن البرلمان مثل باقي القوانين العادية ، ولكن تتميز عنها أولا ً من ناحية موضوعها فهي تتصل بتنظيم وسير السلطات العامة في اطار المبادئ التي تضمنها الدستور بشان هذه السلطات العامة ، فهذه القوانين سميت قوانين اساسية لانها قوانين مكملة للدستور وتتصل بتنظيم وسير السلطات العامة مثل مجلس البرلمان والمجلس الدستوري ، ومن ناحية اخرى تتميز هذه القوانين الاساسية عن القوانين العادية من اذ صعوبة اجراءات سنها بالمقارنة باجراءات سن القوانين العادية – بتصرف – وان القوانين الاساسية ورغم علوها على القوانين العادية ، الا انها في جميع الاحوال تبقى ادنى من قواعد الدستور الفرنسي ذاتها التي لها العلو المطلق ، الا أن تعديل الدستور ذاته يتطلب اجراءات اكثر شدة وصعوبة ، فقواعد الدستور يكون لها علو مطلق ليس فقط على القوانين العادية بل أيضا ً على القوانين الاساسية (٣) ، ومن هنا لا يجوز للقوانين العادية ان تخالف أو تعارض القوانين الدستورية .

---

(١) د.ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٨٥ وما بعدها .
(٢) د.مصطفى صالح العماوي ، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ١١٤ .
(٣) د.محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ وما بعدها .

المطلب الثاني

السمو الموضوعي للدستور

سنتناول في هذا المطلب بيان مفهوم السمو الموضوعي للدستور والنتائج المترتبة على السمو الموضوعي للدستور وبذلك سنقسم هذا المطلب الى الفرعين التاليين :

الفرع الأول : مفهوم السمو الموضوعي للدستور

الفرع الثاني : النتائج المترتبة على السمو الموضوعي للدستور

الفرع الأول

مفهو السمو الموضوعي للدستور (سمو الدستور وفقا ًللمعيار الموضوعي)

يقصد بسمو الدستور من الناحية الموضوعية : هو تحديد مرتبة القاعدة القانونية وقوتها على اساس موضوعها ومادتها ، ومن هذه الناحية يعني مبدأ علو الدستور سموه الموضوعي ، وتمتعه بمركز الصدارة في النظام القانوني في الدولة ، فالدستور يعلو على كل القواعد القانونية على الاطلاق ، ولا يوجد أي نص أو قاعدة اعلى منه أو حتى تدانيه وتساويه في المرتبة ، وهذا العلو أو السمو يتحقق للدستور كنتيجة طبيعية للموضوعات التي ينظمها والتي تتميز بخطورتها واهميتها المطلقة في بناء الدولة (١) .

والسمو الموضوعي هو الذي يتقرر للقواعد القانونية بحسب طبيعتها وليس بحسب الشكل والاجراءات المتبعة في سنها أو تعديلها، وهو بهذا المعنى يتحدد مركزا ًوعلوا ًحسب طبيعة القاعدة المتصلة ببيان نظام الحكم وتحديد للسلطات في الدولة وبيان اختصاصاتها وعلاقتها ببعض وبالافراد (٢) .

---

(١) د.ابراهيم شيحا ود.محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص٥٠٣ .
(٢) د.نعمان الخطيب ، المرجع السابق ، ص٥٣٤ .

وبذلك يكمن السمو الموضوعي للدستور في طبيعة القواعد الدستورية ومضمونها ، كذلك في طبيعة الموضوعات التي يقوم على تنظيمها ، فالدستور يعد الركيزة التي يقوم عليها النظام القانوني في الدولة اذ تحدد قواعده اسس نظام الحكم فيها وتحديد السلطات العامة بها وكيفية ممارستها لوظائفها ، هذا فضلا ً عن تحديده للفلسفة أو الأيديولوجية التي يقوم عليها نظام الحكم سواء من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية (١) .

وبذلك يتحقق سمو القواعد الدستورية وعلوها على ما عداها من القواعد القانونية من الناحية الموضوعية في كون الدستور هو الأصل والمصدر لكل نشاط قانوني في الدولة ، فكان من الضروري أن يكون أعلى من جميع أشكال هذا النشاط (٢) .

لذا نجد أن الدستور يأتي على رأس قائمة البناء القانوني في الدولة لأنه يرأس القواعد والاصول التي يقوم عليها هذا البناء (٣) .

فالدستور يعد مصدر لكل عمل قانوني في الدولة ، ومن ثم فمن الطبيعي أن يكون أسمى من جميع أوجه الاعمال القانونية الاخرى في الدولة (٤) .

ومتى كان للدستور تلك المرتبة من السمو، فانه يشكل الاساس الذي يقوم عليه بنيان الدولة ونظامها القانوني ،وهو والحال كذلك . مناط اختصاص السلطات العامة في الدولة ، ومن ثم لابد وان تتقيد به وان تخضع لاحكامه ،باذ اذا تعدت حدود اختصاصها المرسوم لها في الدستور ، انقلبت من سلطة قانونية تستند الى الدستور الى سلطة فعلية لا سند لها الا القوة المادية .

---

(١) د.ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ .
(٢) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧ ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ .
(٣) د.محمد محمد عبده امام ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ .
(٤) د.هاني الطهراوي ، المرجع السابق ، ص٣٥٤ ود.احمد الموافي ، مبادئ القانون الدستوري الكويتي ، بدون ذكر سنة الطبع أو مكان الطبع ، ص٦٦ .

ومن هذا المنطلق تاتي الافضلية الموضوعية للقواعد الدستورية على ما عداها من القواعد القانونية، اذ يكون الاطار القانوني العام لجميع أوجه النشاط القانوني في الدولة، اذ يغدو كل اجراء أو نشاط يخرج عن الحدود التي بينها، باطلا ً، ولا اثر له ، فضلا ً عن كون الدستور هو الذي ينشئ الهيئات الحاكمة ويحدد اختصاص كل منها ، ومن ثم يفترض حتما ً سمو الدستور على تلك الهيئات (١) .

كما أن السمو الموضوعي للدستور لا يقتصر على الدستور الجامد ، بل يتحقق كذلك للدستور المرن ، لان موضوع كل منهما ومضمونه يتعلق بنظام الحكم وكيفية ممارسة السلطة والفلسفة التي يقوم عليها نظام الحكم (٢) .

يتضح مما تقدم أن للسمو الموضوعي للدستور مظهرين :

الأول : ان قواعد الدستور هي التي تحدد الاشخاص أو الهيئات التي يكون لها حق التصرف باسم الدولة ، وذلك ان الدولة – بوصفها ظاهرة سياسية – تتميز عن الجماعات السياسية السابقة عليها بأن الحكام فيها ليسوا اصحاب حق شخصي في الحكم وانما هم يمارسون وظيفة ، وهو يستمدون السند الشرعي لممارسة وظيفة الحكم من الدستور ، واذا كانت الدساتير المختلفة تتاثر في هذا التحديد بفلسفات سياسية متبأينة ، فأن الاثر القانوني لهذا التحديد يظل واحدا ً بالنسبة للدساتير المختلفة ، وهو أن الفرد أو الهيئة التي خولها الدستور حق التعبير أو المساهمة في التعبير عن ارادة الدولة يصبح احد سلطاتها الدستورية ومن هذا يبدو واضحا ً أن الدستور بالنسبة للحكام هو السند الشرعي لامتيازاتهم وهو القانون الذي يحكم وظائفهم (٣) .

هذا التحديد والالتزام المترتب على السلطات المختلفة في الدولة بقواعد قانونية متميزة في مضمونها وهي القواعد الدستورية يفرض على هذه السلطات احتراما ً خاصا ً لتلك القواعد المسماة بالقواعد الدستورية لان هذه القواعد هي أولا ً واخيرا ً السند الشرعي

---

(١) د.محسن العبودي ، المرجع السابق ، ص٧٧ .
(٢) د.عصام علي الدبس ، القانون الدستوري ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ١٧٤ .
(٣) د.محمد السناري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ نقلا ً عن Burdeau , op. cit, p.64

لوجود هذه السلطات في الدولة (١) .

وأن الدساتير هي التي تعين هؤلاء الاشخاص أو الهيئات في الدولة ولا تعينهم بذواتهم بل بشروطهم وأوصافهم ثم تبين الطريق الشرعي لوصولهم الى السلطة ووسائل وحدود ممارستهم لاختصاصاتهم الدستورية ، فالدساتير ترسم اذا للحكام نطاقهم القانوني كما تلومهم قاعدة القانون الرسمية المقررة (٢) .

الا أن الدستور حينما ينص على اعطاء الصلاحيات لهذه الهيئات والاشخاص وأن نص على أوسع الاختصاصات لهذه الهيئات أو لبعضها فانه يحددها بالضرورة ، ولو بتحديد الهدف الذي من اجله اعطيت هذه الاختصاصات (٣) .

ولهذا فانه يجب على هذه السلطات والهيئات الحاكمة ان تخضع للدستور خضوعا"تاما"، وان تحترم احكامه في كل ما يصدر عنها من اعمال وتصرفات ،بحكم سموه وعلوه عليها ، لانه هو الذي انشاها ومنحها اختصاصاتها ، فاذا ما خالفت هذه السلطات احكام الدستور ، أو خرجت على قواعده ، فانها تفقد بذلك سندها الشرعي ، وتهدم الاساس الذي قامت عليه (٤) .

<u>الثاني</u> : الدستور هو المحدد لفكرة القانون السائدة في الدولة ، فهو الذي يحدد كما رأينا الفلسفة أو الأيديولوجية الذي يقوم عليها النظام القانوني المطبق سواء من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية (٥) .

---

(١) د.نعمان الخطيب ، المرجع السابق ، ص٥٣٥ .
(٢) د.طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص ١٨٣ .
(٣) د.محمد علي ال ياسين ، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة) ، المرجع السابق ، ص ١١٤ وما بعدها .
(٤) د. مصطفى صالح العماوي ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ وما بعدها ود. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري (المبادئ العامة – الدستور اللبناني) ، المرجع السابق ، ص ١٧٧ ود.حميد الساعدي ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ .
(٥) د.ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٧٧ ود.عصام علي الدبس ، المرجع السابق ، ص ١٧٤ .

وبذلك يتولى الدستور وضع فكرة القانون التي تمثل الاطار القانوني العام لجميع أوجه النشاط القانوني في الدولة .

وعلى ذلك فكل نشاط يخرج على حدود هذا الاطار أو يخالفه يعد باطلا ً، بيد أن ذلك لا يعني تحريم كل الاتجاهات والتطورات الفلسفية المناقضة للدستور ، لأن الدساتير في النظم الديمقراطية لا تحرم ظهور الاتجاهات المخالفة للفكرة الرسمية التي تتبناها ولكنها لا تتحول الى اتجاه رسمي أو اساسي للدولة الا من خلال الطريق الذي رسمه الدستور (١) .

مع ملاحظة أن القول بذلك لايعني انتفاء كل اتجاه أو فلسفة مغايرة للفلسفة والاتجاهات التي حددها الدستور، فالدستور اذا قام على اساس ديمقراطي لا يمكن أن يهدم أو يمنع الاتجاهات المخالفة له، غاية الامران هذه الاتجاهات أو الاراء لا يمكن أن تسود أو تاخذ صفة القانون الرسمي في الدولة الا بأتباع الاجراءات التي نص عليها الدستور (٢) .

الا أن الدستور يسمح لهذه الفلسفات ان تحتل مكانها في المعارضة وأن كان ذلك على درجات تتفاوت بتفاوت النظم السياسية (٣) .

فالدولة في الواقع تجمع بين امرين ، فهي من ناحية قوة أو سلطة ، وهي من ناحية اخرى فكرة ، وبكلمة مختصرة ، الدولة سلطة وفكرة ، لاننا أن جردناها من صفتها الثانية ، فتكون قد نزلنا بها الى مستوى منخفض جدا ً، لا تخرج بموجبه عن كونها مجرد جهاز اداري ، ومن الامثلة على ذكر الفكرة القانونية بصراحة ما نجده في بعض اعلانات الحقوق للانسان والتي وردت كمقدمة لبعض الدساتير ومن ذلك اعلان الحقوق الوارد في مقدمة احد الدساتير الامريكية (**١٠ حزيران سنة ١٧٨٠**) ، وكذلك أيضا ًاعلان حقوق الانسان

---

(١) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧ ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ ود.محمد طي ، القانون الدستوري ، ط٥ ، مكتبة الجامعة ، كسارة ، الزحلة ، ص٣٤ .
(٢) د.حميد الساعدي ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ ود.محمد طي ، المرجع السابق ، ص٣٤ .
(٣) د.علي الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٤٤٣ نقلا ًعن د.ثروت بدوي ، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص٩٦ ود.محمد ابو زيد محمد علي، المرجع السابق، ص ١٤٨ .

والمواطن الفرنسي الوارد في مقدمة دستور ٣ أيلول سنة ١٧٩١ والذي أعلن واكد مبادئ الفلسفة الديمقراطية الفردية القائمة على المساواة والحرية ، وقد اتبعت هذه الطريقة بعض دساتير ما بعد الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٤ – ١٩١٨ ، فذكرت في مقدمتها عدداً من النصوص المتعلقة بالاسس السياسية والاجتماعية للنظم الجديدة مصححة بذلك النظرية الفردية التي جاءت بها اعلانات الحقوق الانفة الذكر ، ومعلقة شرعية تدخل الدولة في الميادين التي تتعلق بالتضامن الاجتماعي ، كما اتبعت هذه الطريقة أيضاً في بعض الدساتير الصادرة بعد الحرب العالمية الثانية (**بعد سنة ١٩٤٥**) وعلى الاخص بعض دساتير دول الديمقراطيات الشعبية فقد نصت على هذه الفكرة القانونية فيها بصراحة وتفصيل (١) .

الفرع الثاني

النتائج المترتبة على السمو الموضوعي للدستور

يترتب على السمو الموضوعي للدستور نتيجتان هامتين :

النتيجة الأولى: تدعيم مبدأ المشروعية وتوسيعه

يمثل الاقرار بمبدأ علو الدستور تأكيداً لمبدأ المشروعية وتوسيعاً لنطاقها ، زيادة وتأييد مبدأ سيطرة احكام القانون يعني في جوهره أيضاً خضوع الجميع سواء كانوا من الحكام أو المحكومين لسيطرة احكام القانون (٢) .

أي ضرورة التزام جميع هيئات الدولة وتقيدها بما تقرره القواعد الدستورية ، لذا فأن أي نشاط يكون مخالفاً لهذه القواعد يعد غير مشروع ولا يتمتع بأي اثر قانوني وبالنسبة للسلطة التشريعية فان ذلك يعني وجوب احترام القوانين العادية الصادرة عن هذه السلطة

---

(١) د.محمد علي ال ياسين ، القانون الدستوري (المبادئ العامة) ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .
(٢) د.محمد ابو زيد محمد علي ، المرجع السابق ، ص ١٤٨ .

لاحكام الدستور ، أي ضرورة مطابقة تلك القوانين للنصوص الدستورية (١) .

فتلتزم به السلطة التشريعية فيما تسنه من قوانين والتي يجب أن لا تتعارض أو تخالف النصوص الدستورية والا عد باطلا ً، كما تلتزم به السلطة التنفيذية عند وضعها القانون موضع التنفيذ أو فيما تصدره من قرارات لها قوة القانون ، كما وتلتزم به السلطة القضائية وذلك عند تطبيقها القوانين فيما يعرض عليها من خصومات قضائية ، ولا يقتصر الالتزام فقط على هذه الهيئات الثلاث بل وتلتزم به الادارة فيما تصدره من قرارات والتي يجب أن تكون موافقة للدستور والا عد عملها غير مشروع (٢) .

فالدستور هو القانون الذي يحدد السلطات في الدولة واختصاصاتها التي تمارسها ضمن اطاره وحدوده ، وعليه لما كانت هذه السلطات الحاكمة في الدولة معتمدة في وجودها وفي اختصاصاتها على ما منحها أياه الدستور ، يكون عليها كذلك احترام مبادئه ونصوصه في عملها والا كانت افعالها خارجة على الدستور ومجردة من كل قيمة قانونية (٣) .

فالدستور هو سند شرعية السلطات الحاكمة فالفرد أو الهيئة التي تمارس الحكم انما تؤدي وظيفة عهد بها الدستور اليها ، ومن ثم فأن قراراتها تصبح لهذه الصفة الدستورية معبرة عن ارادة الدولة .

ويترتب على ذلك أن الدستور هو الذي يؤسس سلطة الحكام ، فهذه السلطة لا توجد الا بالدستور ولا تظهر الا بالقدر الذي يجيزه الدستور وينظمه .

وخلاصة القول : فأن الدستور هو الذي يحدد اختصاصات السلطات الحاكمة ، فهو الذي يعين الوظائف التي تضطلع بها هذه الهيئات والحدود التي تمارس في اطارها هذه الوظائف (٤) .

---

(١) د.هاني الطهراوي ، المرجع السابق، ص٣٥٤ ود.غازي كرم ، المرجع السابق ، ص٢٧٠ .
(٢) علي سعد عمران ، القضاء الاداري (دروس في القضاء الاداري العراقي والمقارن) ، مكتبة الرياحين ، الحلة ، ط١ ، ٢٠٠٨ ، ص٣ وما بعدها ، بنفس المعنى انظر جمال ناصر جبار الزيدأوي ، دراسات دستورية ، ط١ ، مطبعة البينة ، ٢٠٠٩ ، ص٤٨ وما بعدها .
(٣) د. عمر حوري ، القانون الدستوري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص٧٢ .
(٤) د.محمد السناري ، القانون الدستوري (نظرية الدولة والحكومة) ، المرجع السابق ، ص ١٩١ .

وبذلك يمثل الدستور بسموه وعلوه قمة المشروعية في الدولة ، وعلى منواله ، بالأتفاق مع احكامه يجب أن تصدر جميع القوانين فيها ، وعلى جميع الحكام الالتزام باحكامه ، والا كانت تصرفاتهم باطلة وفاقدة لكل قيمة (١) .

النتيجة الثانية : منع تفويض الاختصاصات

يترتب على السمو الموضوعي للدستور أن يمتنع على أية سلطة حاكمة أن تفوض غيرها من السلطات في ممارسة اختصاصاتها ، ذلك أن اعتبار الدستور هو القانون الاسمى للدولة ومصدر سائر السلطات فيها ، يعني أن الحكام لا يباشرون حقا"شخصيا"في الحكم ، وانما هم يمارسون وظيفة دستورية حددتها السلطة التأسيسية وبينت شروط عملها ونطاق اختصاصاتها ، ويترتب على ذلك انه يمتنع على أية سلطة حاكمة أن تفوض غيرها من السلطات في ممارسة اختصاصاتها ، فهذه السلطات ليست اصحاب حق شخصي أو ذاتي في الحكم حتى يمكن لها أن تفوض لغيرها ممارستها ، انما هي تؤدي وظيفة دستورية وتمارس اختصاصات محددة قررها لها الدستور حين وزع الاختصاصات بين السلطات الحاكمة في ضوء الشروط التي يتم بها تكوين هذه السلطات ودرجة التوازن التي يسعى واضعوا الدستور الى تحقيقها ،ولذا فأن قيام احدى السلطات بتفويض سلطة اخرى في ممارسة اختصاصاتها يعرض للخطر أسس تنظيم ممارسة سلطة الحاكم كما تضمنها الدستور (٢) .

وتبعا"لذلك رفضت أغلبية الفقه الدستوري أعتبار المراسيم التي تصدر عن السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية ، بأنها قانونية ، الا اذا تضمن الدستور نصا" صريحا"يجيز هذا التفويض (٣) .

---

(١) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري (المبادئ العامة – الدستور اللبناني) ، المرجع السابق ، ص ١٧٩ .
(٢) د.محمد السناري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ ود.غازي كرم ، المرجع السابق ، ص٢٧٠ .
(٣) د.نزيه رعد ، المرجع السابق ، ص٢٧٠ .

والسبب في ذلك هو أن الدستور عندما انشأ هذه السلطات فوض لها اختصاصاتها، والاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض، فهذه الاختصاصات ليست حقوقاً لهم ولكنها واجبات عليهم ليس لهم التنازل عنها أو تفويض غيرهم بها الا اذ سمح الدستور بذلك (١) .

كما أن ذلك التفويض – لو حدث – يعد تعديلاً في احكام الدستور الجامد في مجال توزيع الاختصاصات على السلطات العامة في الدولة ، بطريقة غير شرعية لانها مخالفة لما رسمه الدستور من أوضاع واجراءات وتحديد للسلطة التي تملك حق تعديله .

وبذلك يتضح لنا أن السمو الموضوعي للدستور يتجلى في ان الدستور هو الذي يحدد الفكرة القانونية السائدة في الدولة من ناحية ، كما انه ينشئ السلطات والهيئات العامة من ويحدد لها اختصاصاتها من ناحية اخرى (٢) .

ومن الدساتير التي اجازت التفويض صراحة ، الدستور الروسي لعام ١٩٩٣ ، والدستور الهندي لعام ١٩٤٩ ، والدستور المصري لعام ١٩٧١ ، اذ نصت المادة (١٠٨) منه على انه (**لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية وبناء على تفويض مجلس الشعب بأغلبية ثلثي اعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والاسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فأذا لم يعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون**) .

وفي الدستور الاردني النافذ لعام ١٩٥٢ لم ترد فيه أي اشارة الى التفويض ، وبالتالي ليس لأي من الهيئات الحاكمة تفويض صلاحياتها لهيئة اخرى ، سواء في الظروف

---

(١) د.عمر حوري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٧٣ .
(٢) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧ ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ .

العادية أو الاستثنائية ، والا عد ذلك خرقا"للدستور ، مع ملاحظة أن نص المادة (٢٨ ، **ح** ، **ط**) من الدستور تشير الى أن الانابة في احوال استثنائية فقد نصت الفقرة (**ح** / ٢٨) على انه (**اذا اصبح الملك غير قادر على تولى سلطته بسبب مرضه فيمارس صلاحياته نائب أو هيئة نيابية ويعين النائب أو الهيئة النيابية بارادة ملكية وعندما يكون الملك غير قادر على اجراء هذا التعيين يقوم به مجلس الوزراء**) .

وتنص الفقرة (**ط** / ٢٨) على انه (**اذا اعتزم الملك مغادرة البلاد فيعين قبل مغادرته بأرادة ملكية نائبا"أو هيئة نيابية لممارسة صلاحياته مدة غيابه ، وعلى النائب أو الهيئة النيابية أن تراعى أية شروط قد تشتمل عليه تلك الارادة ، واذا امتد غياب الملك اكثر من اربعة اشهر ولم يكن مجلس الامة مجتمعا"يدعى حالا"الى اجتماع للنظر في الامر**) (١) .

هذا هو المقصود بمبدأ السمو الموضوعي للدستور واهم النتائج القانونية التي يفضي اليها ، مناطه اعتبار القواعد الدستورية أسمى القواعد القانونية الموجودة في الدولة فتعلو تبعا" لذلك على ما عداها من القواعد النافذة ، كما يوجب هذا المبدأ احترام القواعد الدستورية من جانب الهيئات الحاكمة في الدولة ، والا فقدت هذه الهيئات سند وجودها وفقدت التصرفات الصادرة عنها سبب شرعيتها وصحتها ، والسمو الموضوعي بهذا المعنى يسود الدولة القانونية سواء كان دستورها عرفيا"أو مكتوبا"مرنا"أو جامدا"(٢) .

غير انه يجب أن نلاحظ في هذا الخصوص أن السمو الموضوعي للدستور والنتائج المترتبة عليه أهميته تبقى محصورة على المجال السياسي دون المجال القانوني و أن أي خرق أو مخالفة هذا المبدأ لا يترتب عليه سوى اثار سياسية دون اثار قانونية كألغاء العمل القانوني المخالف لاحكام الدستور ، ولكي يتحقق لسمو الدستور اثر قانوني فضلا"عن الاثر السياسي الناجم عن السمو الموضوعي ، لابد أن يتحقق للدستور سمو شكلي (٣) .

---

(١) د.علي الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٤٤٤ وما بعدها .
(٢) د.ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٧٩ وما بعدها .
(٣) د.عصام علي الدبس ، المرجع السابق ، ص ١٧٥ .

وأن مبدأ سمو الدستور لا ينتج اثره القانوني مالم تنظم طرق أو وسائل تكفل احترامه – حتى يمكن تقرير ابطال كل ما يصدر في الدولة من اعمال بالمخالفة لهذا المبدأ – أي تنظيم رقابة على دستورية القوانين (١) .

ويلاحظ ان مبدأ سمو الدستور يطرح بعض الاشكاليات منها ما يتعلق بعلاقة الدستور بالقانون الدولي ، ومنها ما يتعلق ببعض الأوضاع الداخلية الخاصة .

أولاً: بالنسبة للقانون الدولي

يرى بعض الكتاب أن القانون الدولي أسمى من الدستور ، ومن ثم على الدولة أن تلتزم بقواعد القانون الدولي وأن تطلب الامر مخالفة دستورها أو تكييفه حسب تلك القواعد .

هذا الرأي تم نقده بشدة على المستوى الفقهي وهو غير معمول به عملياً ، الا اذا ٣نص الدستور نفسه على ذلك ، اذ نجد أن الدساتير المختلفة تحدد علاقاتها بالقانون الدولي ، وتبين كيفية التزامها به وكيفية ادخالها قواعد القانون الدولي في النظام القانوني الداخلي ،من ذلك ما نصت عليه المادة (١٢٣) من الدستور الجزائري اذ تنص على انه (**المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية ، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور ، تسمو على القانون**) ، ولذلك فان أي معاهدة أو قاعدة تكون مخالفة للدستور وللشروط التي يحددها ، لا يستطيع رئيس الجمهورية أن يصادق عليها وبالتالي لا تلتزم بها الجزائر ،وهذا ما تؤكده المادة (١٥٨) التي تنص على انه (**اذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية ، فلا تتم المصادقة عليها**) (٢) .

ثانياً: بالنسبة لبعض الأوضاع الداخلية الخاصة

فيما يتعلق بالبلدان الاسلامية ، يطرح مشكلة علاقة الدستور بأحكام القران الكريم ، وأيهما أسمى على الاخر ، من هنا لا بد من التنبيه ان الدساتير هي نصوص قانونية وضعية تختلف في طبيعتها عن القران أو العام النبوية .

---

(١) د.ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٨٠ .
(٢) د.الامين شريط ، المرجع السابق ، ص ١٤٠ وما بعدها .

فالشريعة الاسلامية تعد مصدرا ً لمختلف التشريعات التي توضع تطبيقا ً لها وعلى ضوئها بما في ذلك الدستور نفسه ، وهنا لا يطرح أي اشكال بخصوص سمو الدستور ، ما دام مجرد تطبيقا ً وتنفيذا ً لاحكام الشريعة الاسلامية مثله مثل القوانين الاخرى ، كقانون الاسرة وقانون الأوقاف وغيرهما من القوانين المطبقة للشريعة الاسلامية .

ولا يكون المقصود بسمو الدستور اذا ً سوى علويته على مثله من القوانين والنصوص الوضعية المختلفة .

في هذا الاطار يمكن ادراج المادة (٤) من دستور الجمهورية الاسلامية الأيرانية لعام ١٩٧٩ والتي تنص على انه يجب اقامة كافة النصوص القانونية في الدولة بما في ذلك مواد الدستور ، على اساس الموازين الاسلامية .

ففي اعتقادنا انه لا يوجد تناقض بين مبدأ سمو الدستور ومبدأ سمو احكام الشريعة الاسلامية ، خاصة القران الكريم والعام النبوية الشريفة ، طالما أن الدستور نفسه ينص على ضرورة الالتزام بتلك الاحكام ، غير أن هناك من يرى ان المادة (٤) من الدستور الأيراني هي استثناء على مبدأ علوية الدستور .

لكن لو تتبعنا هذا المنطق لقلنا أن كثيرا ً من الدساتير في العالم تتعرض لمثل هذا الاستثناء ، من ذلك ان الدساتير الفرنسية لعام ١٩٥٨ و ١٩٩١ تلتزم بأحترام وتطبيق اعلان حقوق الانسان لعام ١٧٨٩ ،ومع ذلك لم تطرح مشكلة الاخلال بمبدأ سمو هذه الدساتير (١) .

الا أن هناك استثناء يرد على مبدأ سمو الدستور وهذا الاستثناء هو ما يعرف بنظرية الضرورة وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية القديمة التي تقول (**أن سلامة الشعب فوق القانون**) (٢) .

---

(١) د.الامين شريط ، المرجع السابق ، ص ١٤١ .
(٢) للمزيد من التفاصيل حول موضوع (نظرية الضرورة) راجع احسان حميد المفرجي واخرون ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ وما بعدها .

الفصل الأول
تعديل الدستور

الفصل الأول
تعديل الدستور

يعد الدستور في أي دولة انعكاساً للأوضاع والظروف التي تعيشها الدولة من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية ولما كانت هذه الظروف والأوضاع قابلة للتغيير وفقاً لقانون التطور فلابد من مسايرة هذا التطور بتطور مماثل في الدساتير وذلك عن طريق تعديلها والا ابتعدت النصوص عن الواقع مما قد يؤدي الى التفكير بتعديلها بطرق غير قانونية عن طريق ثورة أو انقلاب (١).

وبما أن القواعد الدستورية كسائر القوانين الاخرى تخضع لعام التطور وهذا يؤدي الى التسليم بجواز تعديل هذه القواعد اذ لا يصح اضفاء صفة الدوام أو الابدية على نصوص الدستور مادامت الحاجات السياسية التي يسعى الدستور لتنظيمها في تطور مستمر والا تعين التسليم بالجمود المطلق لأحكام الدستور وهو امر يرفضه الفقه و المنطق (٢)، اضف الى ذلك أن النظام الدستوري لأي دولة لا يمكن ان يصل الى درجة الثبات وعدم قابليته للتغيير أو التعديل مهما حرص واضعوا الدستور على ذلك على اعتبار أن فكرة الجمود المطلق للدساتير امر اقرب للخيال منه الى الواقع اذ يستحيل تحقيقه من الناحية العملية، أي أن الجمود انما يكون نسبيا ولو تطلب الامر القيام باجراءات خاصة اكثر شدة من تلك المتبعة في تعديل القوانين العادية (٣)، وتختلف اساليب تعديل الدستور والضمانات التي تكفل لقواعده السمو والاحترام باختلاف الأنظمة الدستورية وبحسب مدى الجمود الذي يريد واضعوا الدستور تحقيقه. ومما سبق يتضح أن القواعد الدستورية يجب أن تعدل اذا اصبحت لا تتلاءم مع التغيرات التي طرات على أوضاع الدولة واذا كان الامر كذلك فلابد من التمييز بين الدساتير الجامدة والدساتير المرنة (٤)، فالدساتير الجامدة : هي تلك الدساتير التي لا يمكن تعديلها أو الغائها كما تلغى أو تعدل القوانين العادية، وانما يجب من اجل تعديلها أو الغائها اتباع اجراءات وشروط اشد تعقيدا وصعوبة ولذلك فان الغاء أو

---

(١) د.نزيه رعد،المرجع السابق،ص٨٨ .
(٢) د.سامي جمال الدين،المرجع السابق،ص٤٤٣ .
(٣) د.نزيه رعد،المرجع السابق،ص٨٨ .
(٤) د.محمد ابو زيد محمد علي،المرجع السابق،ص ١٢٩ .

تعديل القواعد الدستورية انما يصدر من سلطة اعلى من تلك السلطة التي تضع القوانين العادية (١) . والسبب في ذلك يرجع الى رغبة المشرع في اكساب الدستور وما يحويه من احكام صفة الثبات والاستقرار وهذه الخصوصية والشدة والتعقيد في اجراءات تعديل الدستور تتلاءم وطبيعة القواعد الدستورية بأعتبارها اعلى مرتبة من القوانين العادية ويترتب على جمود

الدستور أن قواعده تحتل المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة ويرجع هذا العلو الى كون قواعد القوانين العادية ليست سوى قواعد صادرة من سلطات أوجدها الدستور وبذلك تكون خاضعة اليه وفي مرتبة ادنى من مرتبة الدستور كما أن قواعده تتمتع بنوع من الثبات والاستقرار وحماية قواعده من اعتداء السلطة التشريعية لان الدستور لا يلغى أو يعدل الا من قبل سلطة اعلى من السلطة التشريعية وعدم امكانية تعديل احكامه أو الغائها الا بواسطة قوانين دستورية جديدة أي أن القانون الدستوري لا ينسخ الا بقانون دستوري اخر (٢). كما أن بعض الدساتير قد تشترط اغلبية خاصة أو اجتماع المجلسين لامكان التعديل وقد تنص على حل مجلس النواب وانتخاب مجلس جديد وهذا ما اخذ به القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (١١٩) (٣) والتي تنص على انه **(عدا ما نص عليه في المادة السابقة، لا يجوز قطعيا ادخال تعديل ما على القانون الاساسي الى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه، ولا بعد تلك المدة أيضا الا على الوجه التالي: كل تعديل يجب ان يوافق عليه كل من مجلس النواب والاعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي اعضاء المجلسين المذكورين، وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب، وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه وعلى مجلس الاعيان التعديل المتخذ من المجلس المنحل مرة ثانية، فأذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من ثلثي اعضاء كليهما أيضا، يعرض على الملك ليصدق وينشر)** (٤).

اما الدستور المرن فيقصد به الدستور الذي يمكن تعديل احكامه أو الغائها وفقا للاجراءات ذاتها التي تعدل بها القوانين العادية أي بواسطة السلطة المختصة بالتشريع وفقا

---
(١) د.سعد عصفور، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دارالمعارف ، الاسكندرية ، ص٨٦ .

(٢) د.نواف كنعان ، النظام الدستوري والسياسي لدولة الامارات العربية المتحدة ، ط٢ ، مكتبة الجامعة ،٢٠٠٦ ، ص٥٧ ، ص٥٩ .

(٣) النائب محمد احمد محمود ، تعديل الدستور دراسة مقارنة في ضوء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ ، منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب ، بغداد ، ٢٠١٠ ، نسخة الكترونية ، www. Parlimanat.iq،ص١٥ .

(٤) القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ ، وبنفس الموضوع راجع د.حسان محمد شفيق العاني ، المرجع السابق ، ص٢٣ .

لاحكام الدستور ومن امثلة الدساتير المرنة الدستور الانجليزي وبذلك فأن البرلمان الانكليزي يستطيع تعديل احكام الدستور بالطريقة ذاتها التي يعدل بها القانون العادي وكذلك الحال بالنسبة للدستور الأيطالي الصادر سنة ١٨٤٨ ودستور الاتحاد السوفيتي الصادر سنة ١٩١٨ (١) .

وبما انه من خصائص القاعدة القانونية قابليتها للتعديل ولا يخرج من هذا الاصل العام الدستور.وكما نلاحظ انه من بين الاسهم التي رمى بها دستورنا النافذ لعام ٢٠٠٥ محأولة تعديله وادخال بعض التعديلات الدستورية على نصوصه من قبل لجنة التعديل الدستوري بحجة أن هذا الدستور لو كان صالحا لما احتاج الى التعديل بعد مرور ثلاث سنوات على دخول احكامه حيز النفاذ والواقع أن من يوجه مثل هذا النقد من المؤكد انه يفتقد للثقافة القانونية **(قابلية القاعدة القانونية للتعديل)** (٢)، كما أن الاتفاق على تعديل الدستور ليس عيب في ذاته فقد عدل أول الدساتير الوضعية في العالم **(دستور الولايات المتحدة)** بعد عدة ساعات على دخول احكامه حيز النفاذ لكن الماخذ أن يعدل الدستور لتحقيق مصالح خاصة أو قومية ضيقة لان الدستور لا يوضع لقومية أو مذهب أو دين أو عنصر ولكن يوضع لبلد وشعب يشرع ليحكم الأوضاع الدستورية والقانونية في الدولة (٣). كما أن الدستور الامريكي عدل حتى اليوم **(٢٦)** تعديلا كل منها كان جوهريا في محتواه مع بقائه صامدا وصالحا يعتز به ويفتخر به كل امريكي ولقد نسى أو تناسى من يوجه النقد الى دستورنا النافذ ومحاولة تعديله أن العراق منذ اكثر من نصف قرن من الزمان لم يعرف سوى الدساتير المؤقتة التي لا تعرف من المؤسسات الدستورية سوى الاستثنائية منها **(مجلس قيادة الثورة،مجلس السيادة،المجلس الوطني لقيادة الثورة)** (٤) والان وقد شرع وولد دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ في ظل ظروف استثنائية داخلية وخارجية قيدت ارادة واضعيه الى حد ما ارادة المحتل الامر الذي يبرر احتواء هذا الدستور على العديد من النصوص الوافدة وهو امر متوقع في ظل دولة كانت ارادتها مقيدة – بتصرف – اننا اليوم منقسمين بين اتجاهين اتجاه يمجد كل شئ وافد وأن تعارض مع المصلحة الوطنية أو كان

---

(١) د.فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري،في تطور الفكر السياسي ، ج١ ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٦٥ ، ١٩٦٦ ، ص٢١٨ وما بعدها .
(٢) د.علي يوسف الشكري ، تعديل الدستور الضرورة والمصالح الشخصية ، بحث منشور على الانترنيت على الموقع Aliys.law.kufauniv.com
(٣) د.علي يوسف الشكري ، تعديل الدستور والمصلحة الوطنية، بحث منشور على الانترنيت على الموقع Aliys.law.kufauniv.com
(٤) د.علي يوسف الشكري ، تعديل الدستور الضرورة والمصالح الشخصية ، المرجع السابق .

ضدها اصلا و اتجاه يرفض كل تجربة اجنبية عربية أو غربية بحجة أن كل تجربة لا يمكن أن تولد الا في ظل ظروف معينة وما يصلح لبلد لأيصلح لاخر ،كما أن التشريعات العراقية اليوم بحاجة الى وقفة جادة لتطهيرها من المبادئ والافكار الهدامة التي اجتاحتها على

مدى نصف قرن من الزمان، واكمال النقص الذي خلقته سياسات النظام السابق والانعزال عن العالم (١)، وبما أن الدستور من وضع البشر فأنه قابل للتعديل في أي وقت بل وانه قابل للاستبدال بغيره لكن المواطن والوطن غير قابلان للاستبدال .

يقسم التعديل الدستوري الى تعديل رسمي واخر عرفي فالتعديل الرسمي: يقصد به هو التعديل الذي يتم باتباع الاجراءات المنصوص عليها في الدستور نفسه والخاصة بتعديل احكامه سواء كان الدستور مرن ام جامد فانه يجب أن يتم من قبل الجهة التي يمنحها الدستور صلاحية التعديل فقد تكون هذه الجهة جمعية تأسيسية جديدة وقد يكون البرلمان نفسه وقد يكون البرلمان مع وجوب اجراء استفتاء شعبي (٢)، والتعديل يجري على أي دستور مرن أو جامد وذلك لان القاعدة العامة تنص على أن الدستور لا يجوز ان يكون جامدا جمودا مطلقا، أي لا يمكن تعديله بأي حال من الاحوال - كما سبق ذكر- من أن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية قد تتغير مما يوجب معه تعديل الدستور مهما بلغت درجة تعقيد الاجراءات الخاصة بالتعديل، كما أن التعديل يتماشى مع مبدأ السيادة الوطنية الذي يتضمن حق الامة في تعديل دستورها متى رأت ذلك ضروريا (٣).

اما التعديل العرفي فانه يختلف عن التعديل الرسمي اذ أن التعديل الرسمي تجريه الجهة التي نص عليها الدستور كما أن التعديل يكون مكتوبا وقد يحذف نصا معينا في الدستور ليحل محله أو أن يضاف اليه، اما التعديل العرفي فأنه ينشأ بدون اجراءات معينة كما ينشأ أي عرف اخر يضاف الى احكام الدستور أو يحذف منه.

والعرف ، أي عرف، ينشا أولا عن طريق الاعتياد على ممارسة معينة ثم يستقر هذا **(الاعتياد)** أو **(العادة)** ويثبت العمل بها لمدة لتتحول الى عرف، واعتياد الحكام على ممارسة السلطة بشكل لم يتوقعه الدستور من شأنه أن يضيف قاعدة أو **(قواعد)** جديدة الى الدستور ويعدل بعض نصوصه كلها أو جزئها، وفي كلتا الحالتين فان نصوصا جديدة قد

---

(١) د.علي يوسف الشكري، تعديل الدستور والمصلحة الوطنية ، المرجع السابق .
(٢) د.نوري لطيف ود.علي غالب خضير،القانون الدستوري النظرية العامة ، طبع مكتب الجامعة ،١٩٧٨، ١٩٧٩ ،ص٢٤١ .
(٣) د.محمد علي ال ياسين،القانون الدستوري والنظم السياسية،المرجع السابق،ص٤٨، ص٤٩ .

اضيفت الى الدستور دون اتباع الاجراءات التي نص عليها الدستور لهذا الغرض وبما أن تعديل الدستور قد نتج من تعارف الحكام على ممارسة السلطة بشكل لم يتوقعه الدستور أو يخالف بعض نصوصه، واذ أن هذا التعديل قد اضاف قواعد جديدة غير مكتوبة أو عرفية الى

الدستور، فنحن حينذاك سنكون امام **(التعديل العرفي)** (١)، وبذلك نرى من الضروري في هذا الفصل التطرق الى موضوع التعديل الدستوري والقاء الضوء على معانيه ومدلولاته ومسيرته عبر التاريخ وهو في هذا لا يوجد اختلافا وتباينا كثيرا مع اختلاف شكل الدولة سواء كانت فيدرالية وبسيطة مع اننا نرى عدم اهتمام الفقه الدستوري اهتماما مناسبا في أيجاد تعاريف للتعديل الدستوري بقدر اهتمامه بمضمون السلطة المختصة به واجراءاته ومراحله. نراه مناسبا اذا ما تم تسليط بعض الضوء عليها ومن ثم نتطرق الى حظر التعديل الدستوري لذا سنقسم هذا الفصل الى المباحث التالية:

المبحث الأول: مفهوم التعديل الدستوري

المبحث الثاني: نشأة حق التعديل الدستوري

المبحث الثالث: حظر التعديل الدستوري

---

(١) د.نوري لطيف ، ود.علي غالب خضير، المرجع السابق ، ص٢٤٣ .

المبحث الأول

مفهوم تعديل الدستور

للتعرف على مفهوم تعديل الدستور لابد لنا من معرفة المعنى اللغوي والاصطلاحي لذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نخصص المبحث الأول لمفهوم التعديل لغة والمبحث الثاني لمعنى التعديل اصطلاحا .

المطلب الأول
مفهوم التعديل لغة

التعديل لغة يعني التقويم فأذا مال الشئ قلت عدلته ويقال (**عدل´ تعديلا˝فأعتدل : أي قومه فاستقام**) وكل مثقف معدل ، والثقاف ما تسوي به الرماح وتثقيفها تسويتها (١) ومنه حديث الامام علي (**عليه السلام**) (**كذب´ العادلون بك اذا شبهوك بأصنامهم**) وفي الحديث انا لانعدل بكتاب الله ولا سنة رسول الله أي لانعدل بهما (٢) ، وجاء في كتاب (**القاموس المحيط**)عدَّل الحكم تعديلا˝أي اقامه وكل ما اقمته فقد عدَّلته وعدِّلته (٣) .

وجاء في كتاب(**لسان العرب**) (**عدَّل الشئ : عدَّله ،وعدَّله :اذا مال الشئ قلت عدَّلتهُ لي أ´قمته فأعتدل أي استقام**) (٤) ويقال عدَّل الشعر أي جعله موزونا˝مستقيما˝ومنه تعديل الشهود الى تزكيتهم بوصفهم بصفة البعد عن الميل (٥) . قال الله تعالى في القران الكريم (**الذي خلقك´ فسوَّاك فعَدَلـَكَ**) (٦) وجاء في قراءة هذه الكلمة عند علماء القراءة في علم التجويد انه يصح للقارئ أن يقرا الكلمة مرتين :مرة (**فعَدَلـَكَ**) وهي تعني أن الله جعلك

---

(١) مختار الصحاح ، محمدبن ابي بكر بن عبد الباقر الرازي ، تحقيق الدكتور محمد نبيل الطريفي ، ط١، الناشر دار صادر ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص٢٦٣ .
(٢) معجم البحرين ، فخر الدين الطريحي ، ط١، مؤسسة الاعلمي للمطبوعات ، بيروت ،٢٠٠٩،ص٨٥١ .
(٣) القاموس المحيط ، مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزي ابادى ، قدم له وكتب حواشيه الشيخ ابو الوفا نصر الدين الهوريني الشافعي ، المجلد٣ ، باب العين ، باب اللام، ط٢،دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠٠٧، ص٤٨٥ ، انظر كذلك كتاب (المصباح المنير) للامام محمد بن علي الفيومي ، جا،من منشورات دار الهجرة ، ايران ، قم ، ص٣٩٧ .
(٤) لسان العرب ، ابن منظور ، المجلد التاسع ، دار احياء التراث العربي ، بيروت ، ص٨٥ .
(٥) المنجد في اللغة ، لويس معلوف ، ط٣٥، منشورات دار المشرق ، بيروت ، ١٩٩٨ ، ص٤٩٢ .
(٦) سورة الانفطار ، الأية (٧) .

معدلا˝ مستقيما˝ لمرة واحدة أو للمرة الأولى في بدء خلق الانسان ، والمرة الثانية تقرا(**فعدَّلـَكَ**) وهي تعنى أن الله يعدل الانسان قولا˝وعملا˝كلما حصل منه اعوجاجا في القول أو العمل ليعود الى جادة الصواب في حياته كلها .

وجاء في كتاب (**التفسير الواضح**) في تفسير هذه الأية الكريمة (**وقد عدَّلك أي صرفك من صورة غيرك الى صورة حسنة كاملة**) (١) .يقال :وعدلت فلانا بنظيره ،اعدله، ومنه : يقال: مايعدلك عندنا شئ ،أي ،مايقع عندنا شئ موقعك (٢) **.**

هناك تعابير عديدة تدل على معنى التعديل منها (تنقيح ، مراجعة، اعادة نظر – تبديل – نسخ) واكثرها شيوعا تبديل ومراجعة بالنسبة لمصطلح التعديل (٣) **.**

اما مصطلح التنقيح (**نقح**) (**التنقيح**) الشعر تهذيبه ، يقال خير الشعر الحولي (المنقح) ، وجاء في معنى كلمة (**مراجعة**) (**المراجعة**) المعاودة يقال راجعه الكلام (٤) **.**

اما معنى التعديل في اللغة الانكليزية،فقد جاء في **The oxford companion to law** يقصد بالتعديل (**amedment**) هو تغييرا في نص ما بأستبداله ،أو تغييره، أو اضافة اليه،أو لكل هذه الوسائل مجتمعة ،الغرض منه تحسينه في جانب ما (٥) ، كما جاء في **Dictionary of law** التعديل ، تغيير اقتراح على وثيقة يتم مناقشتها في البرلمان (٦) ، والتعديل هو تغيير في قانون من قبل البرلمان (٧) **.**

---

(١) د.احمد العزي النقشبندي،تعديل الدستور،دراسة مقارنة،ط١،الوراق للنشر والتوزيع ،عمان ، ٢٠٠٦،ص ١١٢ نقلا عن الدكتور محمد محمود حجازي،التفسير الواضح،ج٣،ط٤،مطبعة الاستقلال الكبرى،القاهرة،١٩٦٨،ص٢٤ .

(٢) الخليل بن احمد الفراهيدي ، كتاب العين ،معجم لغوي تراثي ، مكتبة لبنان ناشرون ، بيروت ، ط١، ٢٠٠٤ ، ص٥٢٢ .

(٣) ´انظر المادة (٧١٤)من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، والمادة (١٠٣) من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦ .

(٤) النائب ، محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص ١٢ .

(٥) د.احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٢،نقلا عن .
The Oxford componionto law,david w.walker,calaranction press,oxford, 1980pp.51,52

(٦) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص ١٢ .

(٧) د.احمد النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٢ ، نقلا عن
The shorter oxford English dictionary,on historical priciples,prepared by walliam little .p.55

كما نلاحظ أن بعض النصوص الدستورية استخدمت تعابير مختلفة للتدليل على معنى التعديل الدستوري ، نجد أن بعضها يستخدم الى جانب تعبير التعديل أو بدلاً منه تعابير مختلفة من حيث المدلول اللغوي لكل منها مثل: **تنقيح ، مراجعة ، تغيير، تبديل، الغاء ،تحوير، اعادة تشريع ، وضع نصوص اخرى ، وقف ، ازالة وقف ، اضافة ، حذف .** فنجد مثلا أن

دستور(**غينيا**) لعام ١٩٧٦حاول تحديد معنى (**التعديل)** في الجدول رقم (١)الملحق به اذ جاء فيه مايأتي **:**

(معنى ، تغيير، alter ، :تشمل كلمة تغيير فيما يتعلق بأي نص من هذا الدستور ، أو أي قانون اخر ،الغاء "مع اعادة التشريع أو وضع نصوص اخرى أو بدونهما " أو تعديل أو تحوير "**mondify**" أو "(**وقف**) "أو" (**ازالة وقف**) "أو "(**اضافة الى كلمات النص أو اثره)"** ،ولا يخفى عدم الدقة والوضوح و البعثرة في هذه المحاولة الضعيفة **.**

اما دستورالكاميرون لعام ١٩٦٠ فقد نص في المادة (٤٩) تنص على أن (**اقتراح مراجعة الدستور أو تعديله من حق رئيس الجمهورية ...**) وتنص المادة (٥٠) على (**لأينظر في أي اجراء لمراجعة الدستور أو تعديله ..**.) وأن المشرع الكاميروني قد أورد تعبيري (**مراجعة أو تعديل**) ووضع بينهما حرف (أو) وهو كما نعلم حرف للتخيير ولجمع معنيين مختلفين في الدلالة (١) . اما القانون الاساسي لشرق الاردن لعام ١٩٢٨ فأنه استخدم في المادتين ٧٠ و٧١ تعابير مختلفة من اذ مدلولاتها (**يغير – يلغي – يضيف عليه – يضع – يبدل**) (٢) . في حين نجد ان القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ قد استعمل تعبير (**تبديل احكام هذا القانون الاساسي)** كعنوان للباب التاسع مما يعنى أن هذا المصطلح يشمل مجمل الاجراءات والتي هي (**التعديل و الاضافة)** كما ورد في نص المادة (١١٨) ويعني أيضا أن التعديل هو غير الاضافة . لكن المشرع في نص المادة (١١٩) يناقض ما سبق كله ويطلق مصطلح (**التعديل)** على مجمل الاجراءات ، ثلاث مرات ، علماً انه صدر بعد ذلك قانونان تعديليان تحت عنوان (**قانون تعديل القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥**)(٣) **.** اما الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ فنلاحظ أن المشرع استعمل مصطلح (تعديل:**عنوانا للفقرة (ب)من الباب الثالث)** كما استعمل مصطلح (**اعادة نظر**)

---

(١) د.احمد العزي النقشبندي،المرجع السابق،ص٣ومابعدها .
(٢) انظر المواد (٧٠,٧١) من القانون الاساسي لشرق الاردن لعام ١٩٢٨ .
(٣) انظر المواد (١١٨,١١٩) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .

ومن خلال التدقيق في نص المادتين (٧٦ /٧٧) يبدو أن المشرع قصر استعماله لمصطلح (**اعادة النظر)** في مرحلة الاقتراح فقط وانه استعمل مصطلح (**التعديل)** لما بعد ذلك من المراحل (١) ، اما الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ فقد اقتصر على مصطلح واحد وهو (**التنقيح)** (٢) ، كذلك اقتصر الدستور المغربي لعام ١٩٧٢ على مصطلح واحد وهو (**المراجعة)** (٣) **.**

والجدير بالذكر أن الدساتير لم تستعمل تعبيرا أو مصطلحا موحدا للتدليل على معنى التعديل الدستوري فمنها من استعمل مصطلح التعديل كما في الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ (٤) ، والدستور القطري (٥)، ودستور سوريا لعام ١٩٧٣ (٦) ، والدستور اليمني لعام ١٩٩١ (٧) ،والمواد (**١٩١/١٩٢/١٩٣/١٩٤/١٩٥/١٩٦**) من الدستور الجزائري (٨) ، والمواد (**١٦٣/١٦٤/١٦٥/١٦٦/١٦**) من الدستور الجزائري (٩) والدستور السوداني لعام ١٩٩٨ (١٠) ، والدستور المصري لعام ١٩٧١(١١) ، والدستور المؤقت للامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١(١٢) .

---

(١) انظرالمواد (٧٦,٧٧,٧٨) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ .
(٢) انظر الفصول (٧٢,٧٣,٧٤) من الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ .
(٣) انظر الفصول (١٠٣,١٠٤,١٠٥,١٠٦) من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦ .
(٤) المادة (١٢٦) والمادة (١٤٢) من الدستورالعراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
(٥) المادة (١٤٤) من الدستور القطري لعام ٢٠٠٣ .
(٦) المواد (١٤٩,١٥١) من الدستور السوري لعام ١٩٧٣ .
(٧) المادة (١٢٩) من الدستور اليمنى لعام ١٩٩١ .
(٨) الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ .
(٩) الدستور الجزائري لعام ١٩٨٩ .
(١٠) المادة (١٣٩) من الدستور السوداني لعام ١٩٧٣ .
(١١) االمادة (١٨٩) من لدستور المصري لعام ١٩٧١ .
(١٢) المادة (١٤٤) من الدستور الاماراتي لعام ١٩٧١ .

ومنها من استعمل مصطلح (**تنقيح**) للتعبير عن التعديل الدستوري كما في المادة (**١٧٤**) من الدستور الكويتي لعام١٩٦٢ (١) ، والباب العاشر من الدستور التونسى لعام ١٩٥٩ فقد جاء بعنوان (**تنقيح الدستور**) (٢) .

ومنها من استعمل مصطلح (**مراجعة**) للتدليل على عملية التعديل الدستوري كما في **(الباب الثاني عشر)** من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦ (٣) ، اذ جاء بعنوان **(مراجعة الدستور)** . اما الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ فقد استعمل مصطلحي **(اعادة نظر، تعديل)** للدلالة على التعديل الدستوري في المواد **(٧٨/٧٧/٧٦)** (٤) .

وبذلك فان التعديل الدستوري يحمل اكثر من معنى وبمجرد النص عليه لوحده يمكن أن يفهم منه كل ما يطرأ على الدستور من **(اضافة – حذف – استبدال – تغيير)** اما دلالته على اعادة النظر و المراجعة التي تجري على الدستور ففيه محل نظر كما انه لا يتسم بالدقة وبذلك نحن نؤيد الرأي الذي يذهب الى مصطلح (**التعديل**) الذي يدل على المرحلة التي يتم فيها عرض المشروع على البرلمان لاجل التصويت عليه واقراره اما المصطلحان (**المراجعة**) و(**اعادة النظر**) فهما يلفتان النظر الى مرحلة اقتراح التعديل أو الموافقة على مبدأ الاقتراح والتي لاتنطوي بالضرورة على اتمام عملية التعديل (٥) .

كما أن بعض الدساتير العربية ادركت هذا الاختلاف على أعتبار انها هجرت أستعمال المصطلحان الاخيران في دساتيرها واستقرت على مصطلح واحد وهو مصطلح (**التعديل**) **(كالبحريني و الجزائري)** ، وحبذا لو عدلت بقية الدساتير العربية النافذة (**كاللبناني لعام ١٩٢٦ و الكويتي لعام١٩٦٢والمغربي لعام ١٩٩٦**) بأتجاه توحيد استعمال هذا المصطلح الدستوري الهام لكانت اكثر دقة عند تطرقها لموضوع التعديل الدستوري من ناحية الصياغة والتعبير (٦) .

---

(١) الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ .
(٢) الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ .
(٣) الدستور المغربي لعام ١٩٩٦ .
(٤) الدستور اللبناني لعام١٩٢٦ .
(٥) النائب محمد احمد محمود،المرجع السابق،ص ١٣
(٦) د. ابراهيم ابو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري (الكتاب الأول الدساتير والدولة ونظم الحكم ، دار الكتاب الجديدة المتحدة ، بنغازي ، ٢٠٠١ ، ص ١٠٢ .

المطلب الثاني

مفهوم التعديل اصطلاحا

يقصد بتعديل الدستور اعادة النظر فيه كليا ً أو جزئيا ً (١) ، أو انه تغيير يلحق نصاً دستورياً أو جزءاً منه أو نصوصا ً بأكملها في الدستور يملك حق المبادرة به من يملك السيادة أو جزءاً منها (**البرلمان أو الحكومة**) ويخضع لتصديق ممثلي الامة أو مباشرة الشعب ويجب أن يتضمن الدستور احكام تعديله ويمكن أن يكون التعديل اما بالاضافة أو التبديل أو الالغاء فيكون اما متمما أو مكملا أو مصححا (٢) **.** أو هو احلال قاعدة قانونية محل غيرها أو تعديل مضمونها ويكون ذلك باصدار تشريع جديد من السلطة التي منحها الدستور هذا الاختصاص (٣) **.** كما يقصد به ادخال تغيير على نصوص المواد التي يتألف منها القانون الاساس للبلاد والدولة ولا يتعارض مبدأ التعديل مع سمو الدساتير أو تحريم المساس بها ، لان الشعب (**الامة**) هو مصدر السلطات في معظم دساتير العالم المكتوبه ويحق له بالتالي ادخال تعديلات تجيزها نصوص الدستور ذاته وتبيح له مسايرة التطور الحياتي المتصاعد (٤) **.**

كما أن هناك فرق بين التعديل بمعناه الواسع والتعديل بمعناه الضيق فالتعديل بمعناه الواسع يقصد به أي تغيير في الدستور سواء ادى الى وضع حكم جديد في موضوع لم يسبق أن نظمه الدستور أو الى تغيير الاحكام الدستورية المنظمة لموضوع ما اما بالاضافة أو الحذف وهذا المعنى المقصود بصدد التمييز بين الدساتير المرنة والجامدة (٥) **.**

وفي كتاب (**الموسوعة السياسية**) التعديل الدستوري هو اجراء تعديل في بعض نصوص الدستور أي القانون الاساس القائم وجاء في سياق هذا التعريف (الحق أن التعديل الدستوري تجيزه الدساتير المكتوبة بشروط وتأيده وقائع التاريخ ،مع ما يبدو في هذا من تناقض بين القدسية (**السمو**)التي تفرض حول الدستور ،وتحرم المساس به في صورة القسم الذي تضمنه اكثر الدساتير الذي يلزم رئيس الدولة واعضاء البرلمان وهيئة الحكومة

---

(١) د.فؤاد العطار، المرجع السابق ، ص٢٧١ .
(٢) د.يوسف حاشي ، في النظرية الدستورية ، ط١، ابن النديم للنشر والتوزيع ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص٢٢٩ .
(٣) الدستور العراقي وفرصة التعديل ، اعداد المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الانسان ، العراق ،٢٠٠٧ ص٦ .
(٤) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص ١٢ .
(٥) النائب محمد احمد محمود ، المرجع اعلاه ، ص ١٣ .

بالمحافظة على نظام الحكم واحترام الدستور والقانون (١) **.**

ويشير جان جاك روسو الى مبدأ التعديل بقوله (انه مما يغاير طبيعة الجماعة أن تفرض على نفسه قوانين لا تستطيع تبديلها ، ولكنه ليس مما ينافي الطبيعة و العقل أن يمكن تبديلها بنفس الشكل الذي وضعت به (٢) . ومما تقدم نستطيع ان نقول أن عملية التعديل الدستوري تتضمن اما اضافة نص أو اكثر الى نصوص الدستور، مثلا التعديلات التي طرات على الدستور المصري لعام ١٩٧١ في عام ١٩٨٠ في الفصل الأول من الباب الرابع ، الخاصة بأنشاء مجلس الشورى (٣) ، والتعديلات التي جرت على الدستور السويسري ١٨٧٤ والتي كان من اهمها التعديلات التي ادت الى تقوية السلطات الفيدرالية وخاصة في الشؤون العسكرية والتي كان من اهم دوافعها معالجة الضعف الذي عانى منه الجيش وخاصة عندما اعلنت التعبئة سنة ١٨٧٠,١٨٧١ لمواجهة بعض ظواهر الاستغلال في النظام الاقتصادي ثم اضافة سلطات جديدة للحكومة الاتحادية (٤) .

أو حذف نص أو اكثر من نصوص الدستور مثل التعديل الحادي والعشرين الذي طرأ على الدستور الامريكي عام ١٩٣٣ الذي الغى التعديل الثامن عشر في دستور الولأيات المتحدة الامريكية ، أو استبدال نص أو اكثر من نصوص الدستور بنص جديد أو اكثر يختلف في احكامه عن النص المستبدل مثل التعديلات التي طرأت على المواد (٧٦,٧٧,٧٨) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/تشرين الأول/١٩٢٧ (٥) ، والتعديل الدستوري الصادر عام ١٩٢٧ اذ الغى المادتين ٢٢,٢٣ من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ والتعديل الدستوري الصادر عام ١٩٢٩ الذي الغى المادة ٦٩ وذلك لتدعيم صلاحيات السلطة التنفيذية (٦) .

---

(١) د.عبد الوهاب الكيالي ، الموسوعة السياسية ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، ١٩٩٧، ص ٦٨٠ .
(٢) د.اسماعيل مرزة،القانون الدستوري (دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الاخرى)، المرجع السابق ، ٣١٩ نقلا عن . esmien.const.op.clt.t.1.p.6
(٣) د.احمد العزي النقشبندي، المرجع السابق ، ص ١٦ .
(٤) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص ١٣ .
(٥) د.احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٦ .
(٦) د.احمد سعيفان ، الانظمة السياسية والمبادئ السياسية العامة دراسة مقارنة ، ط١،منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص٩٠ ومابعدها .

المبحث الثاني

نشأة حق التعديل الدستوري

سنحاول في هذا المبحث التعرف على نشأة حق التعديل الدستوري عبر التاريخ وكذلك في الشريعة الاسلامية وبذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نخصص المطلب الأول لنشأة حق التعديل في التاريخ والمطلب الثاني لنشأة حق التعديل في الشريعة الاسلامية .

المطلب الأول

سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول نشأة حق التعديل في الدساتيرالاجنبية و نخصص الفرع الثاني لنشأة حق التعديل في الدساتير العربية .

الفرع الأول

نشأة حق التعديل في الدساتير الاجنبية

نشأ التعديل الدستوري أول مرة في وثيقة المكناكارتا (**وثيقة العهد الاعظم**) : صدرت هذه الوثيقة في عهد الملك جون سانتيرعام ١٢١٥ تحت ضغط البارونات الذين قاموا بالثورة ضده بعدما حكم البلاد بشكل عنفي و استبدادي (١)، وبموجب هذه الوثيقة تعهد الملك لجمعية ال(**Barons**) بمرافقتهم لغرض المساعدة المالية أو الضرائب (٢)، تضم هذه الوثيقة على ٦٣ مادة وكان شاغلها الاساسي تخفيف الغرامات فالمادة (**١٩**) تشير الى تأمين التناسب بين الغرامات والعقوبات المفروضة على الجرائم بحسب اهميتها ، لجميع الرجال الاحرار ، والمادة (**٢٠**) تنص على عدم فرض أي غرامة على النبلاء والبارونات الا من قبل اقرانهم وبحسب اهمية الجرم ، كما تضمنت الوثيقة على احكام اساسية تعلقت بتكريس حقوق الاقطاعيين وحمايتها من تدخل الملك ، وتأمين حرية الكنيسة وامتيازات رجالها (٣) ، وبذلك يعد هذا الميثاق ثمرة لثورة النبلاء على الملك جون وتعد من اهم الوثائق البريطانية التي قيدت صلاحيات الملك التي تمثلت بحقوق النبلاء وحرية

(١) د. احمد سليم سعيفان ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، دراسة تاريخية وفلسفية وسياسية وقانونية مقارنة ، ج١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١، بيروت ، ٢٠١٠، ص٥٨وبنفس المعنى انظر د.فضل الله محمد اسماعيل ، حقوق الانسان بين الفكر الغربي والفكر الاسلامي ، دار الجامعة الجديدة ٢٠٠٨ ، ص١٠٠ وما بعدها ، ود.حسنين المحمدي بوادي ، حقوق الانسان بين مطرقة الارهاب وسندان الغرب ، دار الفكر الجامعي ، ٢٠٠٦ ، ص١٥ .

(٢) د.جواد الهندأوي، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط١ ، العارف للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص١٧٥ .

(٣) د.احمد سليم سعيفان، المرجع السابق ، ص١٥٨وما بعدها .

الكنيسة من خلال احترام الحريات الفردية (**الامان الشخصي وحرية التجارة**) ، كما اكدت الوثيقة على عدم جواز اصدار الضرائب بصورة استثنائية لا يوافق عليه المجلس ويمكن ملاحظة ذلك من خلال مواده وهي:

المادة الأولى : حق الكنيسة في انتخابات حرة

المادة الثالثة عشر : ستتمتع لندن كما هو الحال بالنسبة للقصبات والموانئ بحرية العمل والتحرك بشكل مجاني

المادة العشرون : اكدت على العدالة في الغرامات التي تفرض كما يجب أن تتناسب والفعل وبالشكل الذي لايمنع اعالة العائلة ، والتاجر بأن لاتهدر تجارته والفلاح أن لايفقد ادواته

المادة الثالثة والعشرون : وجاء بتحريم اعمال السخرة وتنص على عدم اجبار الناس أو البلدان على بناء الجسور

المادة الثانية والاربعون : اكدت على حرية التنقل ونصت على حرية التجارة والتجار احرار في عملهم وتنقلهم وهم يعملون من دون خوف امنين

المادة الخامسة والخمسون : اذ نصت على ان الغرامات التي اعطيت الى الملك وما يتعلق بالارض وكل الغرامات التي انتزعت بشكل ظالم ستعاد

المادة الثالثة والستون : جاءت لتؤكد على حق الكنيسة بالعمل بكل حرية كما سيتمتع الرجال في المملكة بكل الحقوق والحريات وفي كل الاماكن والى الابد (١) .

وقرر عدم حبس الانسان بلا محاكمة ، كما اقر نظام المحلفين ، واعطى البرلمان سلطة المال وقد اتخذت الامة هذه العناصر فيما بعد سلاحا لمقأومة الاستبداد وبدل الملكية المطلقة الى ملكية دستورية مقيدة (٢) ، ومن اهم ميزات العهد الاعظم انه نصب لجنة مكونة من خمسة وعشرين بارونا ، لكفالة احترام احكامه ، ومراقبة تنفيذ نصوصه ، خشية اعتداء الملوك عليه ، وعدم التقيد به (٣) ، وبذلك فأن الملك صاحب الصلاحيات المطلقة وجد نفسه مضطرا عام ١٢١٥ الى توقيع هذا الميثاق الذي يقيد صلاحياته التشريعية فيما يتعلق بالقوانين المالية بصورة خاصة واستمر تراجع الملكية المطلقة الى أن انتهت بفقدان جميع الصلاحيات الفعلية في السياستين الداخلية والخارجية لبريطانيا واصبحت مجرد رمز للوحدة الوطنية على الرغم من ما نشاهده من (**شكليات**) اذ تصدر القوانين والقرارات

---

(١) د.عبد الرزاق الزبيدي ، حقوق الانسان ، دار اليازوري العلمية للنشروالتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩، ص ٢٣ ومابعدها .

(٢) د.غازي حسن صباريني ، الوجيز في حفوق الانسان وحرياته الاساسية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٧ ، ص٢٨ .

(٣) د.محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٨، ص ١٣٨ .

بأسم الملك كما أن الملك يفتتح أثرات البرلمان ويلقي (**خطاب العرش**) الذي يبين فيه سياسة حكومة صاحب الجلالة ويقوم البرلمان بتشكيل لجنة تعد الجواب على خطاب العرش وغير ذلك من مخلفات الملكية عندما كانت لها سلطة الا أن الواقع والممارسة تقولان غير ذلك اذ

يقوم البرلمان بكامل العملية التشريعية للقانون ويرفعه الى الملك الذي عليه أن يوقعه كما أن خطاب العرش يعد من قبل الوزارة ودور الملك يقتصر على القائه فقط (١) ، كان لهذه الوثيقة اثر كبير تعدى حدود انكلترا حتى شمل سائر انحاء أوروبا الاقطاعية فأعتبرها الملوك من البدع الخطيرة المهددة لسلطانهم كما اعدها البابا باطلة ومخالفة لتعاليم الدين والشرائع اللاهوتية فأصدر استجابة لطلب الملك الذي اقر بسيادة الكرسي البابوي مرسوم بأعلان بطلان الماكناكارتا بطلانا مطلقا ومع ذلك تعد هذه الوثيقة اساسا للحريات الانكليزية التقليدية والقانون العام البريطاني (٢) .

وبصدد تعديل وثيقة العهد الاعظم **:** يقول (**ادوارد فريمان**) احد كتاب القانون الدستوري الانكليزي في القرن التاسع عشر في مؤلفه عن (**ظهور وتقدم الدستور الانكليزي منذ الازمنة الأولى**) **:**

(أن في جميع نضالاتنا السياسية الكبرى لم يرتفع صوت الانكليز للمطالبة بأعلان مبادئ جديدة واصدار قوانين جديدة ، اما الذي طا1لب به الصوت العام فأنما كان يهدف الى احترام القوانين المرعية مع تقويم الاعوجاج الناجم عن الفساد أو الاهمال في تطبيقها ، ولغاية ماتوصل الشعب الانكليزي الى أن ينتزع (**المكناكارتا**) من الملك جون ، فانه قد طالب الملك ادوارد الصالح بالقوانين الضامنة وعندما اضطر الطاغية الملك جون الى أن يصادق على هذا العمل الجليل أي (**المكناكارتا**) وهو الاساس في جميع قوانيننا اللاحقة قد اقتصر الشعب على المطالبة باحترامها . . . اجل لقد ادخلنا ، من وقت الى اخر، تعديلات عليها ولكن هذه التعديلات انما كانت من عمل التقدم لانها كانت محافظة (٣) .

---

(١) د.صالح جواد كاظم،ود.علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب ،١٩٩٠، ص٧٤ .

(٢) د.احمد سليم سعيفان ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ .

(٣) د.ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج ١، الدول وانظمتها ، دار العلم للملأيين ،بيروت ، ١٩٨٣، ص ١١٣ .

اما بالنسبة الى الدستور الامريكي فنجد أن نشأة التعديل الدستوري ترتبط بنشأة الدساتير المكتوبة ومن الحقائق انه ما من دستور مكتوب يجري وضعه الا ويكون منطويا على العوامل التي اثرت في نشوئه وتجاوبا مع التيارات السياسيه والاجتماعية والاقتصادية التي دفعته الى

الصدور ، وهي حالة ما برحت ظاهرة في الدساتير المعاصرة ومن الثابت تاريخيا أن التعديلات الدستورية الأولى في التاريخ وقبل صدورها كانت من ضمن العوامل والتيارات التي كانت وراء صدور الدستور الأول من الدساتير الحديثة وهو دستور الولايات المتحدة الامريكية (١) ،وتتكون هذه الدولة من ولايات (مستعمرات بريطانية سابقا) تقع جميعها على الضفة الغربية للمحيط الاطلسي ، لايتجاوز عدد سكانها المليونين واكثرهم من الانجلوسكسون ، وبينهم مايقارب سبعمائة وخمسين الفا من الرقيق الافارقة وهذه المستعمرات كانت بعضها تختلف عن بعض على الصعيد الجغرافي والعرقي والدينى والاقتصادي وحتى في علاقتها مع التابع البريطاني التي كانت خاضعة له في جميع شؤونها فمنها مستعمرات كانت يديرها حاكم بريطاني ومستعمرات اخرى كانت تخص اشخاصا معينين ، طبيعين أو معنويين ، وهناك أيضا المستعمرات ذات الدساتير ، وهي اكثر المستعمرات استقلالا الى سلطة التاج اذ تم انشاءها في صورة عقد بين الملك والمستعمرة ، انتقلت بمقتضاه سلطات التاج الى شعب الولاية ، ومع ذلك فقد احتفظ الملك لنفسه بحق الاعتراض المطلق على قرارات المستعمرة لضمان ولائها للتاج ، وقد ارتبطت المستعمرات ببعضها البعض بصلات وثيقة ،وفي ٤ تموز سنه ١٧٧٦ صدراعلان الاستقلال من مؤتمر المستعمرات الثلاث عشر المنعقد في فيلادلفيا وصارت كل مستعمرة تؤلف دولة حرة مستقلة ووجدت هذه الدول الا سبيل لمتابعة الحرب ضد انكلترا والانتصار عليها الا في تحالف بينها وفي ١٤ تشرين الثاني عام ١٧٧٧عقدت معاهدة تحالف وكانت هذه المعاهدة ذات طابع دولي بين كيانات مستقلة حرصت على سيادتها وحريتها (٣) ، ثم كونت هذه الولايات تعاهدا كونفيدراليا فيما بينها حسب دستور (١٧٨٧) (٤) .

---

(١) د.احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٨،نقلا عن الدكتور عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية ، ط١،منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٩، ص٢٧٣ .
(٢) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص ١٥ .
(٣) د.محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، المرجع السابق، ص ١٥٩،ص ١٦٠،ص ١٦١ .
(٤) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق، ص ١٥ .

وبعد انتهاء العمليات الحربية وحصول المستعمرات على الاعتراف الدولي بأستقلالها بموجب معاهدة باريس ١٧٨٣ وبعد مرور ثلاث عشر سنة على تحالفها بدأت الدول الاعضاء بالابتعاد بعضها عن بعض غير أن الحركة الراسمالية القوية المتكونة من اصحاب الاموال

النقدية وكبار الصناعيين والتجاريين ، وبمساعدة الصحافة واصحاب المهن تمكنت من انجاح مرشحيها في انتخابات الكونجرس ، وهيأت السبل للبحث في حلول جديدة لمشكلة الدولة والاتحاد (١) **.** وبناء على دعوة من انصار الحركة الاتحادية تم عقد مؤتمر (**فيلادلفيا**) في ١٤ أيار ١٧٨٧ وقد قبلت الدول الامريكية بأرسال مندوبيها الى هذا المؤتمر على اساس انه سيقتصر البحث فيه على اجراء اصلاحات للتحالف ووضع حلول جديدة لمشكلة الدولة و الاتحاد ولكن الذي حصل هو أن اقطاب الحركة الاتحادية (**جورج واشنطن –رئيس المؤتمر وماديسون الملقب بأبي الدستور، والحاكم موريس)** تمكنوا من السيطرة على الاكثرية في المؤتمر وتوجيه الاراء نحو الاتحاد وقد حصلت في المؤتمر مناقشات طويلة وعنيفة ، وظهرت خلافات عميقة بين مندوبي هذه الدول ، والاسباب الاساسية لهذه الخلافات تعود الى خشية الدول الصغرى مثل (**نيوجرسي** ، **ماريلاند** ، **ديلادو**) من سيطرة الدول الكبرى (٢) . مثل (**فيرجينيا – وبنسلفانيا – وماساتشوستس**) وقلقها على استقلالها في امورها الداخلية وضمان حقوق وحريات مواطنيها لقد كان مندوبو الدول الكبيرة وفي مقدمتهم (**فيرجينيا**) يقترحون أن يتم تقسيم العدد الاجمالي لاعضاء مجلس الشيوخ واعضاء مجلس النواب بين الدول حسب تعداد سكان كل دولة وهذا ما اثار حفيظة الدول الصغرى وفي مقدمتهم (**نيوجرسي**) وخشيتهم من أن تتحكم الدول ذات العدد الكبير من السكان في الكونغرس وتعمل على تشريع قوانين لاتروقها مما يهدد مصالحها بالاخطار الجسيمة (٣) ، وبعد مناقشات طويلة وحامية داخل المؤتمر استطاعت الدول الكبيرة والصغيرة الوصول الى مايطلق عليه التسوية الكبرى (٤) **.**

وكان من اهم التسويات الاتفاق على تشكيل مجلسي للبرلمان بحيث يكون لكل دولة

---

(١) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية ، المرجع السابق،ص ١٦٢ .

(٢) د.احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٨،نقلا عن الدكتور عبدالحميد متولى ، القانون الدستوري والانظمه السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الاسلامية ، المرجع السابق ، ص٢٧٣ .

(٣) د.احمد العزي النقشبندي، المرجع السابق ، ص ١٩، نقلا عن بروس فندلاي وايستر فندلاي ، الدستور الامريكي ، ص٤٠ ، ترجمة لجنة دائرة المعارف العامة في القاهرة ، ط١٩٦٤ ، الناشر الكرنك للنشر والطبع والتوزيع ، القاهرة .

(٤) د.ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام، المرجع السابق ، ص٥٤٥ .

عدد في مقاعد مجلس النواب بما يتناسب مع عدد سكانها ولكل دولة مهما كان عدد سكانها – كبيرا ام صغيرا، عضوان فقط في مجلس الشيوخ وكذلك تم الاتفاق على انشاء محكمة فيدرالية لتفسير الدستور وفرض القوانين واجراء تعديلات على الدستور(١)**.**

وقد نادى بعضهم في حينها بضرورة اجراء التعديل على الدستور ثم تبنيه بأعتبار انه لايعقل التوقيع على وثيقة تحوي شروط ضد مصالحهم وبعدها الاتفاق على احداث التغييرات

فيها ومن بينهم (**ميلانكتون سميث**) في خطابه الى شعب ولاية نيويورك ، ويرد عليهم الكسندر هاملتون وكان ممثلا لولاية نيويورك وكان من ابرز المدافعين عن فكرة الاتحاد وقد توجة دفاعه في السلسلة التي كتبها مع جيمس ماديسون وجوي جاي تحت عنوان the federalist بأن تعديل الدستور وقبل التصديق عليه يستلزم عرضه على الولايات الثلاث عشر واستحصال موافقتها اذ لن يصبح التعديل جزء من الدستور إلا بموافقتها (**بأعتبار انهم كانوا في مرحلة كونفيدرالية**) ولكن اجراء التعديل بعد صدور الدستور الجديد سوف يكون اسهل وسيصبح جزءا من الدستور ولايحتاج سوى موافقة تسع ولايات حسب المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة الامريكية (١) ، ومع ذلك ونتيجة لقلق ومخاوف المترددين من عدم تنفيذ الوعود التي قطعت لهم بأجراء التعديلات فقد فاز مشروع الدستور في ١٧ /أيلول/١٧٨٧ بأغلبية بعيدة عن الاجماع (**٣٩ صوتا من اصل ٥٥**) وفي أول كانون الثاني سنة ١٧٨٩ بدأ تطبيق الدستور الجديد ونتيجة للضغوط المستمرة لاجراء التعديلات الدستورية فقد تبنى الكونجرس في ٢٥/أيلول /١٧٨٩ أي في نفس العام عشرة تعديلات اصبحت نافذة في ١٥/كانون الأول /١٧٩١ بعد ان صادقت عليه اغلبية الولايات (٢)، وهكذا تزامنت أول تعديلات دستورية مع التصديق مباشرة على وثيقة الدستور تقريبا وجرت عليها عشرة تعديلات بين ١٧٨٩,١٧٩١ تتناول الحريات الفردية وغالبا ما يطلق عليها (**اعلان الحقوق**) على غرار (**اعلان الحقوق الفرنسي لعام ١٧٨٩**) أو (**لائحة الحقوق البريطاني لعام ١٦٨٩**) (٣) ، لكن الفقيه (**اندريه هوريو**) يقول أن هذه التسمية غير صحيحة جزئيا لان التعديلات لاتشبه (**اعلان الحقوق الفرنسي**) الموضوع عام ١٧٨٩ ولانها تعليمات واضحة وتوضيحات لاجراءات تشبه (**لائحة الحقوق**) البريطاني لعام ١٦٨٩ (٤) .

---

(١) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق، ص ١٦ .
(٢) د.احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق، ص٢٠ .
(٣) النائب محمد احمد محمود،المرجع السابق، ص ١٦ .
(٤) اندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج٢، ط١٩٧٤، ترجمة علي مقلد،شفيق حداد ، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت ، ص٣٩١ .

كما أن هذه التعديلات العشرة تتعلق ثمانية منها بضمانات الحقوق الشخصية والاثنان الاخيران يتعلقان بحقوق الولايات في امورها الداخلية مع المحافظة عليها من تدخل الدول الاتحادية وهي كما يأتي :

التعديل الأول : ضمان حرية العبادة والصحافة والخطابة وعقد الاجتماعات والتماس الانصاف من اجراء خاطئ

التعديل الثاني : تنظيم حق حمل السلاح

التعديل الثالث : حماية المواطنين في أيواء الجنود في منازلهم دون رغبتهم

التعديل الرابع : تحريم اعتقال أي شخص أو تفتيشه الا وفق القانون

التعديل الخامس : حقوق الاشخاص المتهمين بأرتكاب جرائم

التعديل السادس : حقوق الاشخاص الذين يحاكمون على جرائم اتهموا بأرتكابها

التعديل السابع : المحاكمات عن طريق المحلفين في القضايا المدنية

التعديل الثامن : القيود على الكفالات والعقوبات

التعديل التاسع : الحقوق التي يحتفظ بها الشعب ويتمتع بها

التعديل العاشر : السلطات التي تحتفظ بها الولايات أو يحتفظ بها الشعب

وفي فرنسا كان دستور ١٧٩١ هو أول دستور ملكي مكتوب تم وضعه من قبل الجمعية الوطنية وهو مؤلف من قوانين عديدة دستورية متوالية أولها وثيقة حقوق الانسان والمواطن واخرها القانون الخاص بالملكية وقد تميز هذا الدستور بثلاث خصائص اساسية هي :

أولا : تحويل الملكية المطلقة الى ملكية مقيدة بالدستور

ثانيا : اناطة الوظيفة التشريعية الى الجمعية الوطنية

ثالثا : الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات (٢)

ويرى سيس (**siyes**) أن السلطات التي من بينها الدستور لابد وأن تتمتع بنوع من الثبات والاستقرار اما مسألة تعديل الدستور فأنها تناط بالامة التي لها هذا الحق في كل وقت ولهذا قررت الثورة في أولى دساتيرها أن للامة حقا لأيسقط بمضي المدة في تغيير

---

(١) د.احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص٢٠ وما بعدها .
(٢) د.محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٩٤ .

دستورها وبذلك فأن الدستور لايمكن أن يكون ثابتا ًومستقرا ً وعلى هذا الاساس فقد نصت المادة الأولى من دستور سنة ١٧٩١ على أن الجمعية التأسيسية تقرر أن للامة كامل الحق الذي لايتقادم ولايتغير بتغير دستورها (١) ، ولم يدم هذا الدستور اكثر من سنه واحدة اذ اتهم الملك بالتعاون مع الاعداء واشتعلت الثورة من جديد في ٢١ اب ١٧٩٢ وباشرت الجمعية الوطنية مسؤولية الحكم بعد تعليقها لسلطات الملك ودعوتها لانتخاب جمعية تاسيسية بأسم (**الكونفانسيون**) لوضع دستور جديد وكان أول قرار للجمعية التأسيسية هو الغاء الملكية واعلان الجمهورية كما وضعت الجمعية دستورا جديدا سنه ١٧٩٣ لتنظيم الجمهوريه الا انه لم

يطبق بسبب الاخطار الداخلية والخارجية التي كانت فرنسا تتعرض لها منذ محاكمة لويس السادس عشر وزوجته وتنفيذ حكم الاعدام فيهما (٢).

وقد نصت المادة ٢٨ من الدستور الفرنسي عام ١٧٩٣ والذي تلى دستور عام ١٧٩١ على أن (**للشعب دائما الحق في ان يعدل وأن يغير الدستور لان جيلا معينا لا يستطيع أن يلزم الاجيال التالية بقوانيه وانظمته الدستورية**) (٣) ، ونتيجة لهذه الاوضاع اضطرت الجمعية التأسيسية الى أيلاء السلطة التنفيذية الى لجنة عرفت بأسم لجنة السلام العامة برئاسة روبسبير مارست الحكم بشكل دكتاتوري وقد بقيت هذه الحكومة في السلطة حتى ٢٦تشرين الأول سنة ١٧٩٥ اذ استعادت الجمعية سلطتها ، ثم مالبث أن صدر دستور جديد عام ١٧٩٥ وانتهت حياة هذا الدستور بعد اربع سنوات من تطبيقه وذلك بالانقلاب الناجح الذي احدثه الجنرال (**نابليون بونابرت**) ودستور ١٨١١ وتعديلاته الدستورية التي قام عليها العهد النابليوني ، اذ تم تحويل الجمهورية الى امبراطورية وتعيين بونابرت قنصلا مدى الحياة ، وهكذا تطور النظام الدستوري الى دكتاتورية عسكرية سقطت بهزيمة فرنسا في الحرب عام ١٨١٤ (٤) . وبذلك لم تتضمن الدساتير الفرنسية الأولى ودستور ١٨١٤ وكذلك دستور ١٨٣٠ أي اصول تتعلق بكيفية تعديلها على الرغم من انها اعطت للامة حق التعديل وقد طرحت مشكلة الطريقة التي يجب اتباعها لهذا الغرض نظريا على الاقل حوالي سنة ١٨٣٥ وتم الاتفاق عموما على أن الدستور يعدل بناء على اتفاق بين الملك والمجلسين (٥)

---

(١) النائب محمد احمد محمود، المرجع السابق،ص ١٧ .
(٢) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية ، المرجع السابق،ص ١٩٥ .
(٣) النائب محمد احمد محمود، المرجع السابق،ص ١٧ .
(٤) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية ، المرجع السابق،ص١٩٥ .
(٥) اندريه هوريو، المرجع السابق ، ص٣٩١ .

اما بالنسبة الى دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨ فتتم مراجعة الدستور فيه عن طرق اجرائين الأول هو مانصت عليه المادة ٢٨ من الدستور والذي يسمى بالاجراء الاعتيادي الذي يتضمن اقتراح التعديل والموافقة البرلمانية والاقرار أو التصديق ، والاجراء الثاني هوما نصت عليه المادة ١١ من الدستور والذي يعرف بالاجراء التنافسي للتعديل والذي يحق بموجبه للرئيس وبأقتراح من الحكومة طلب استفتاء شعبي على مشروع قانون موضوعه تنظيم السلطات العامة (١) .

ولم يحتوي الدستور الكندي عند صدوره سنه ١٨٦٧ والذي كان يسمى بقانون امريكا الشمالية على أي نص لتعديل نصوصه فقد كان بالاساس قانون اصدره برلمان المملكة المتحدة

(٢) : ويشمل برلمان المملكة المتحدة على مجلسين هما مجلس اللوردات ومجلس العموم اذ يختلفان من حيث التكوين والاختصاصات فالأول هوالاقدم من الناحية التاريخية والثاني هو الأوسع صلاحية والاكثر فاعلية (٣) ، وكانت المملكة المتحدة هي الجهة الوحيدة التي لها صلاحية اجراء التعديل على هذا الدستور(٤) وبقي الامر على ذلك حتى بعد انتهاء تبعية كندا بوصفها مستعمرة لبريطانيا بصورة رسمية والانتقال الى قانون (**وستمنستر**) الصادر عام١٩٣١ عن برلمان المملكة المتحدة وفي عام ١٩٤٩ منح هذا البرلمان بعض الصلاحيات التعديلية المحدودة الى البرلمان الكندي وفي النطاق الذي لايرتبط بالسلطات الممنوحة للمقاطعات بالرغم من اتفاق بعض الاطراف المتحاورة على مجموعة شاملة من الاجراءات التعديلية تم التخلص منها اكثر من ثلاثين عاما"(٥) فبموجب هذا التعديل اصبح للبرلمان الكندي سلطة تعديل الدستور من حين لاخر بأستثناء الامور التي تخص المواضيع التي اعطى الدستور صلاحية النظر بها الى مجالس المقاطعات التشريعية والتي تختص (**بأستعمال اللغة الانكليزية أو الفرنسية والتي لها علاقة بوجوب انعقاد دورة للبرلمان الكندي كل سنة وبوجوب حل مجلس العموم بعد انقضاء خمس سنوات على تاريخ انتخابه**) ويصدر التعديل بنفس الاسلوب الذي تصدر به القوانين اما في المجالات

---

(١) للتفصيل راجع د.جوادالهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق،ص٢١٣ ومابعدها .
(٢) النائب محمد احمد محمود،المرجع السابق،ص ١٧ .
(٣) د.محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية ، المرجع السابق،ص ١٤ .
(4) Peter oliver,Canada,Quebec,and Constitution amendment copyright 999,p5.١ ,university of Toronto law,Journal .
(5) Washirgtn:Canadian Embassy.Government of Canada .20,5,2003 ,Available At:http://www.canadian embassy. org. government /constitution .

الاخرى فأن التعديل كان يصدر بقانون من برلمان المملكة المتحدة وفي عام ١٩٨٢ تم تعديل الدستور وادخل عليه صيغة لتعديل احكامه فأصبحت التعديلات الدستورية تتطلب موافقة البرلمان وعلى الاقل ثلثي المجالس التشريعية للمقاطعات ممثلاعلى الاقل بموافقة ٥٠% من التأييد الشعبي (١) ، وقد جرى على الدستور الكندي بعد ذلك سبع تعديلات أولها التعديل الذي جرى سنة ١٩٤٨والذي كان يتناول الحقوق الاساسية (٢) .

الفرع الثاني

نشأة حق التعديل في الدساتير العربية

لم تكن فكرة التعديل الدستوري معروفة في البلاد العربية قبل عام ١٨٧٦ ، فعندما اعلن دستور ١٨٧١ كانت معظم الاقطار العربية خاضعة للدولة العثمانية وقد تأثرت هذه الاقطار بالحركة الدستورية التي قادها (**مدحت باشا**) ، وقد نص دستور ١٨٧٦ والذي اعيد العمل به عام ١٩٠٨ على مسألة التعديل الدستوري اذ نصت المادة ١١٦ منه على (**في حالة الضرورة المثبتة بشكل اصولي يجوز تعديل الدستور في بعض نصوصه ويخضع التعديل للشروط التالية :** كل مقترح للتعديل سواء طرحه الوزير أو أي من المجلسين يجب بادئ ذي بدء أن يقدم الى مجلس المبعوثان (**النواب**) لمناقشته ، اذا وافق على المقترح ثلثا اعضاء المجلس وجب تقديمه الى مجلس الاعيان ، في حالة موافقة مجلس الاعيان أيضا على التعديل المقترح بأكثرية الثلثين وجب تقديمه الى جلالة السلطان للموافقة عليه ، اذا ووفق على التعديل المقترح بأرادة سلطانية كان للتعديل قوة القانون ، تبقى مواد الدستور المقترح تعديلها نافذة المفعول الى أن يوافق على التعديل بأرادة سلطانية) وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى ونشأة الموجة الأولى من الحركة الدستورية العربية في سوريا ومصر والعراق ولبنان (٣) . اذ صدر دستور المملكة العربية السورية عام١٩٢٠

---

(1) Government of Canada,Intergovernmental Affairs,The history of Canada's constitution Development,20,50,2003,Available at:>http://www.pco,pcp.Calaial?language=Epage=E&page scons file &sub=the history of constitution.

(٢) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص ١٧ ومابعدها .

(٣) د.احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص٢٢ .

الذي يعد الدستور الأول تاريخيا من حيث نشأته اذ نشأ بناء على اتفاق بين الملك (**فيصل الأول**) والحكومة الفرنسية في مفاوضات (**فيصل – كليمنصو**) في باريس لضمان استقلال سوريا ،الا أن هذا الدستور لم يجر عليه أي تعديل ، ثم سرعان ما اسقط هذا الدستور على اثر اجتياح القوات الفرنسية لسوريا ثم صدر دستور عام ١٩٣٠ بقرار من المفوض السامي للجمهورية الفرنسية ، الذي عدل في يوم استقلالها وذلك بحذف المادة ١١٦ منه .

كذلك جاء الدستور المصري لعام ١٩٢٣ من وضع (**لجنة حكومية**) أو كما سميت (**لجنة الثلاثين**) عينها الملك ووزارته وقاطعها حزب الوفد والحزب الوطني (**لان الدستور يجب أن يعهد في وضعه الى جمعية وطنية تاسيسية تمثل الامة لا الى لجنة حكومية**) وقد

طلبت الحكومة البريطانية اجراء تعديلات على المشروع الذي تقدمت به هذه اللجنة في كانون الثاني عام ١٩٢٣ وبعد ذلك صدر الدستور المصري في ١٩/ نيسان / ١٩٢٣ والذي لم يجرعليه الا تعديل واحد في عام ١٩٥١ اذ عدلت المواد (**١٦٠,١٥٩**) وذلك بتغيير لقب الملك المصري وارتباط مصر بالسودان (١) ، وهذا الدستور يخول سلطة التعديل لمجلسي البرلمان والملك بأغلبية خاصة هي ٣/٢ الاعضاء لصحة المداولات على ان تصدر القرارات بأغلبية ٣/٢ للحاضرين (٢).

اما بالنسبة الى القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فيعد أول دستور للعراق تم اعداده من الطرف البريطاني انذاك في مدة الانتداب اذ بدأ المجلس التأسيسي العراقي بدراسة مسودة هذا القانون الاساس في حزيران عام ١٩٢٤ وذلك بعد تصديقه على المعاهدة العراقية البريطانية وقد كان يراد لهذا الدستور أن يراعى مجموعة مسائل وردت في الاتفاقية العراقية البريطانية لعام ١٩٢٤ ومنها :

(١) أن ياخذ بعين الاعتبار رغبات الشعب العراقي وحقوقه

(٢) أن ينص على ضمان الحريات والشعائر الدينية التي لاتتناقض مع الاداب (٣) ،

---

(١) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق، ص٢٣ ، نقلا عن د.طعيمة الجرف ، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في المملكة العربية المتحدة ، مكتبة القاهرة الحديثة ،١٩٦٤،ص٢١٦ .

(٢) د. طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، ص٢١٢ .

(٣) اثير ادريس عبد الزهرة ، مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، دار مكتبة البصائر ، بيروت ، ٢٠١١،ص٣٣ .

وتضمن دستور ١٩٢٥ طريقة تعديل احكامه والاجراءات المتبعة وذلك وفق المادتين (**١١٩,١١٨**) منه وميز بين نوعين من حالات التعديل ، وهو ما اشارت اليه المادة ١١٨ من القانون الاساسي والتي تتناول الاجراءات المتبعة عند تعديل احكام هذا القانون خلال سنة من تاريخ نفاذه وقد اشترطت أن يكون التعديل بخصوص مسائل فرعية (١) **.**

وعدُت هذه العبارة الاخيرة من الامور الغامضة لصعوبة تحديد معيار يبين الفرق بين الامورالفرعية و الامورغير الفرعية افضلا ً عن أن الفقه الدستوري لايتعامل مع المواد

الدستورية على اساس كونها فرعية واساسية من حيث الاهمية (٢) ، فضلا ًعن أن الدستور نفسه لم يميز بين الامور الفرعية والاساسية وظلت الأجابة مجهولة حتى ٢٩/تموز/١٩٢٥ .

اذ تم ادخال التعديل الأول على القانون الاساسي العراقي في عام ١٩٢٥ وذلك بموجب قانون تعديل القانون الاساسي لسنه ١٩٢٥ وقد اشتمل هذا القانون على عشرة مواد جاءت معدلة للقانون الاساسي العراقي في اموره الفرعية (٣) .

والمواد التي عدلت كانت تتعلق بأنتقال العرش والوصاية على الملك وغياب الملك عن العراق ودعوة مجلس النواب الى الاجتماع والمحاكمة امام المحكمة العليا وتفسير الدستور .

اما النوع الثاني من التعديلات فهو ما نصت عليه المادة (١١٩) من القانون الاساسي وتنص على انه لايجوز اجراء أي تعديل باستثناء ما نصت عليه المادة (١١٨) من الدستور خلال خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه وبعد مضي هذه المدة يجوز اجراء التعديلات على القانون سواء اكانت فرعية أو اساسية (٤) .

---

(١) اذ تنص المادة (١١٨) من القانون الاساس على انه (يجوز لمجلس الامة خلال سنه واحدة ابتداءا من تنفيذ هذا القانون ان يعدل أي كان من الامور الفرعية في هذا القانون أو بالاضافة اليها لاجل القيام باغراضه على شرط موافقة مجلس الامة بأكثرية ثلثي الاراء في كلا المجلسين) .
(٢) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص ١٨ .
(٣) د. اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، المرجع السابق ، ص ١٣٤ .
(٤) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص ١٩ .

وقد جرى على الدستور في عام ١٩٣٤ تعديل واسع وهو الاهم وذلك بموجب قانون التعديل الثاني للقانون الأساسي لعام ١٩٢٥ رقم (٦٩) لعام ١٩٣٤ ولقد صدر هذا التعديل في اليوم السابع والعشرين من شهر تشرين الأول سنة ١٩٣٤ وكان التعديل يتضمن خمسين مادة (١) ، وتم الغاء بعض المواد من القانون لعدم وجود فائدة من بقاءها لانها كانت موضوعة لدور انتقال العراق من الحكومة التركية ثم الانكليزية الى الحكومة الوطنية ، بالقضلا عن بعض التعديلات الجوهرية بخصوص حقوق الملك ومن الجدير بالذكر أن دستور سنة ١٩٥٨ المؤقت كان على عكس الدستور الذي سبقه اذ لم يحوي على نص يعالج اسلوب تعديله وبرر بعضهم ذلك على اساس أن هذا مؤقت ولايوجد ما يستوجب بحث هذا

المسألة لقصر مدة تطبيقه وانتقد ذلك بأعتبار أن بيان اسلوب تعديل أي تشريع امر ضروري بغض النظر عن قصر أو طول مدة سريانه وذلك لاحتمال حدوث ما يستلزم تعديله (٢) .

اما الدستورالعراقي الصادر في ٢٩ نيسان عام ١٩٦٤ فهو الاخر لم يورد نص يبين اجراءات تعديله ، على الرغم من أن هذا الدستور عدل ٦ مرات (في **الحقيقة ان دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ المعروف بأسم (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنه ١٩٦٤ والذي يعد جزء لا يتجزء من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ بمقتضى المادة ٦٣ من هذا الدستور ، كان قد عدل مرة واحدة**) وكانت جميع التعديلات من قبل القابضين على السلطة وهم رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، وفي ظل دستوري ١٩٦٨ و١٩٧٠ فقد كان مجلس قيادة الثورة هو القابض على السلطة وهذا الوضع ينعكس في اجراءات التعديل الدستوري فقد نصت المادة ٩٢ من دستور ١٩٦٨ على أن (**يبقى هذا الدستور نافذ المفعول حتى نفاذ الدستور الدائم ...ولايعدل الا اذا اقتضت الضرورة ويتم ذلك من قبل مجلس قيادة الثورة**) ، اما المادة ٦٣/ب من دستور ١٩٧٠ فتنص على انه (**لايعدل هذا الدستور الا من قبل مجلس قيادة الثورة وبأغلبية ثلثي اعضائه**) (٣) .

---

(١) د. اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، المرجع السابق ، ص ١٣٤ .
(٢) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص٢٠ .
(٣) د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدستور) ، منشورات مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨١ ، ص٢١٨ .

ولكن على الرغم من ذلك من الأسلم احتواء الدستور أو حتى القانون المؤقت على نص يحدد اسلوب تعديله فعلى سبيل المثال احتوى قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على نص لتعديله على الرغم من صدوره لمدة مؤقتة ابتداءً من ٢٠٠٤/٣/٨ وحتى صدور الدستور العراقي الدائم والنافذ لعام ٢٠٠٥ والذي احتوى على نصوص تبين اجراءات تعديله والجهة التي لها الحق في التعديل وذلك بموجب المواد (١٤٢/١٢٦) من الدستور (١) .

اما الدستور اللبناني فقد جاء مرتبطاً بصورة صريحة بالمندوب الفرنسي فالدستور كان في الاساس بندا من بنود بيان مجلس عصبة الامم المجتمع في لندن في ١٩٢٢/٧/٢٤ الذي طلب من فرنسا وضع دستور لسوريا ولبنان فقامت لجنة من موظفي (**الكي دورسيه – مقر وزارة الخارجية الفرنسية**) بوضعه في باريس أي بدون أن تتجشم هذه الجنة مشاق السفر الى بيروت الأستشارة اللبنانيين بذلك (٢) .

وفي لبنان جرت تعديلات مهمة على دستورها منها تعديل (١٩٢٧) (**والذي تم بموجبه الغاء مجلس الشيوخ "المجلس الثاني" اذ كان البرلمان اللبناني يتكون من مجلسي النواب والشيوخ**) وتعديل (١٩٢٩) (**والذي اجاز الجمع بين عضوية "مجلس النواب والوزارة"**) (٣) وقد جرى فور استقلالها في عام ١٩٣٤ (**التعديلات الاستقلالية**) وهي ثلاث تعديلات كان الهدف منها تحرير الدستور من القيود التي تكبل سيادة الدولة وتعطي الدولة المنتدبة صلاحيات واسعة ، واربعة تعديلات مؤقتة والتعديل الاساسي لعام ١٩٩٠ والذي تناول السلطات الدستورية (٤) .

وبذلك فان وفي ظل السيطرة الاجنبية لا مجال للحديث عن تعديلات دستورية تعكس أيدلوجيات سياسية معينة ، فالسيادة ليست للدستور وانما للسلطة الاجنبية المهيمنة ، واذا ما حدثت تعديلات فانها ستكون طفيفة وفرعية ولاتمس الاسس الجوهرية لنظام الحكم الا بالقدر الذي توافق عليه السلطة الاجنبية وهذا ما حدث كما رأينا في مسيرة الدساتير (٥) .

---

(١) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص٢٠
(٢) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص٢
(٣) راجع د. سمير صباغ ، الدستور اللبناني من التعديل الى التبديل ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط١ ، بيروت ، ٢٠٠٠ ، ص٣٩٣ وما بعدها
(٤) للتفصيل انظر الدكتور زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية ، المجلد الأول ، بدون ذكر مكان الطبع ، ٢٠٠٦ ، ص ١٨٨ وما بعدها ، والدكتور احمد سعيفان ، المرجع السابق ، ص٩٨ وما بعدها
(٥) د.احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص٢٤

المطلب الثاني

التعديل الدستوري في الشريعة الاسلامية

الكلام عن التعديل الدستوري في الشريعة الاسلامية يستلزم كما نرى الكلام عن التعديل في عهد الرسالة ، وبعدها اذ ان لكل عهد احكامه ولذلك سنبحث كل عهد منها بفرع مستقل .

الفرع الأول

التعديل الدستوري الاسلامي في عهد الرسالة

نقصد بالتعديل الدستوري الاسلامي هوالسبيل الى تعديل أية مسالة أو حكم ورد في الكتاب أو في العام وهو الوحي فقط ينزل تشريع لاحق يلغي به تشريعا سابقا وهو ما اسماه العلماء بالنسخ (١) .

ويراد من النسخ – على ماهو التحقيق في مفهومه – رفع الحكم في مقام الاثبات عن الازمنة اللاحقة مع ارتفاعه في مقام الثبوت لارتفاع ملاكه ، وهو لا يتأتى الا في الاحكام التي تؤدي بصيغ العموم ، أوكل ما يدل عليه – ولو بمعونة القرائن – من حيث التعميم الازمنه جميعها (٢) .

كما انه لا اشكال في امكان نسخ الاحكام الشرعية والفرعية ووقوعه والظاهر رجوعه الى رفع الحكم بعد ثبوته ، نظير فسخ العقد ، وحل النذر ، فأن للحكم نحوا من الوجود الاعتباري تابعا لمن بيده جعله واعتباره ، فكما كان له تشريعه وجعله كان له رفعه ونسخه ، كما يشهد بذلك الرجوع للمرتكزات العرفية (٣) .

وسواء اصدرهذا النسخ أو(**التعديل**) بقران أو سنه لان السنه أيضاً موحى بمعناها

(١) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص٢١

(٢) السيد محمد تقي الحكيم ، الاصول العامة للفقه المقارن ، المجمع العلمي للتقريب بين المذاهب الاسلامية ، المعأونية الثقافية ، مركز الدراسات العلمية ، طهران ٢٠٠٢ ، ص٢٧٩

(٣) السيد محمد سعيد الطباطبائي الحكيم ، الكافي في اصول الفقه ، ج٢، مطبعة ستارة ، ط٢ ، ٢٠٠١ ، ص٤٦٤

من الله سبحانه وتعالى (١) ، فالسنه اما أن تكون مؤكدة لما ورد في الكتاب من احكامه عامة كالأحاديث الامرة باصل الصلاة والصيام والزكاة والحج والامر بالمعروف والنهي عن المنكر ، واما أن تكون شارحه لما ورد من أيات عامة في القران ، وبيان اساليب و امتثالها والتعرض لكل ما يتصل بها من اجزاء وشرائط وموانع ، كالأحاديث المحددة للمراد من الصلاة والصيام والحج ، واما أن تكون مؤسسة لاحكام جديدة لم يتعرض لها الكتاب ، فيما نعرف من أيات احكامه مثل حرمان القاتل من الميراث اذا قتل مورثه ، وتحريم الجمع بين نكاح العمة وابنة اخيها ، أو الخالة وابنة اختها الا بأذنهما ، كتحريم لبس الحرير للرجال وامثالها (٢) .

كما أن الحكم المنسوخ قد يختص بواقعة واحدة لا استمرار لها ، كأمر ابراهيم (**عليه السلام**) بذبح ولده ، كما أن النسخ قد يكون رفعا واقعيا للحكم ، لا كشفا عن حال دليله في مقام الظاهر ، مثله ما قد يدعى من رجوع النسخ الى الكشف عن حال الحكم ، فضلا عن أن جميع احكام الشرائع السابقة نسخت بشريعتنا ، حتى الاحكام الموافقة لاحكامها ، وأن تضمنت هذه الشريعة لبعض الاحكام الموافقة لاحكام تلك الشريعة لا يرجع الى بقاء تلك الاحكام أو امضائها ، بل الى تشريع الحكم المماثل بعد انتهاء امر جعله في الشريعة السابقة – كما يقتضيه ما دل على نسخ هذه الشريعة لها .

وفيه انه لا معنى لنسخ الحكم الالهي بمثله ، ومجرد اختلاف الشريعتين لا يصححه مع وحدة الحاكم ، وما تضمن نسخ شريعتنا لما قبلها لا يراد به نسخ جميع احكامها بها ، بل مجرد هيمنتها عليها ، باذ تخضع احكام الشريعة السابقة للنسخ بها (٣) .

ولقد اشار القران الكريم الى احكام النسخ واجمع المسلمون على وقوعه فقد صرح القران الكريم بأمكان النسخ في أياته (٤) وذلك بقوله تعالى (**ما ننسخ من ءاية أو ننسها نأت بخير منها أو مثلها ...**) (٥) .

---

(١) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص٢١
(٢) السيد محمد تقي الحكيم ،الاصول العامة للفقه المقارن ، المرجع السابق ، ص٢٧٤
(٣) السيد محمد سعيد الطباطبائي الحكيم ، المرجع السابق ، ص٤٦٦
(٤) السيد محمد تقي الحكيم ، الاصول العامة للفقه المقارن ، المرجع السابق ، ص٨٠
(٥) سورة البقرة ، الأية ، ١٠٦

على أن النسخ المدعى هنا ليس هو تبديلا لكلمات الله ، وانما هو شرح للمراد منها وتقييد أو تخصيص لظهوراتها ، ثم ليس فيه مصادمة لنص لا يحتمل الخلاف ، وحاشا لله أن يكذب نفسه أو وليا من أوليائه المبلغين عنه ، والظاهر أن النسخ واقع في الكتاب من الكتاب ومن السنه (١) ومن الامثلة على ذلك ان الاعلان الدستوري للدولة المدنية تضمن نصوصها تكفل تعايش المشركين كمواطنين في ظل الدولة الاسلامية الا أن الوحي جاء بعد ذلك بتعديل ذلك التشريع في قوله تعالى (**براءه من الله ورسوله الى الذين عاهدتم من المشركين**) ولم يقبل من المشركين بعد ذلك سوى الاسلام أو القتال دون سواهم من اهل الكتاب الذين يؤمنون بدين سماوي اذا ابقى احكامهم كما في ذلك الاعلان دون تعديل فيها فتعديل الاحكام الدستورية في عهد الرسالة سبيل النسخ وقد وقع فعلا (٢) .

الفرع الثاني

التعديل الدستوري الاسلامي بعد عهد الرسالة

لاسبيل الى تعديل الاحكام الدستورية الثابتة في الكتاب والسنة دون اجتهاد ، لان ذلك كما بينا لا يكون الا بوحي ، ولا وحي بعد رسول الله (**صلى الله عليه واله وسلم**) اما بالنسبة الى الاحكام الدستورية الصادرة عن اجتهاد وثبت في الدستور فان بالامكان أن يتناولها التعديل حسب المعيار التالي : **(أن كل حكم دستوري يقبل الاجتهاد يقبل التعديل ، وكل حكم دستوري لا يقبل الاجتهاد لا يقبل التعديل)** (٣) .

اذن الاحكام الدستورية التي مصدرها القران الكريم اذا كان دليلها ضنيا "في دلالته على معناه يمكن حملها على المعنى الثاني للنص على اساس الاجتهاد في التفهم المرادف في النص ويكون هذا الحمل على المعنى الثاني بمثابة تعديل للحكم المبني على المعنى الأول للنص ، على أن يكون هناك دليل يرجح المصير الى المعنى الثاني للنص والاتيان بحكم جديد بناء" (٤) .

---

(١) السيد محمد تقي الحكيم ، الاصول العامة للفقه المقارن ، المرجع السابق ، ص٨١

(٢) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص٢١

(٣) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص ٢١نقلا عن د.منير حميد البيأتي ، الدولة القانونية والنظام السياسي الاسلامي دراسة دستورية شرعية وقانونية مقارنة ، مطبعة بغداد ، تسلسل التعضيد ٣٢ لعام ١٩٧٩/٧٨، ص ١١٧

(٤) النائب محمد احمد محمود ، المرجع اعلاه ، ص٢١ وما بعدها

والاجتهاد في اللغة : يقصد به بذل المجهود واستفراغ الوسع (**الطاقة**) في فعل من الافعال فيه كلفة ومشقة (١) . أو هو بذل الوسع للقيام بعمل ما ، ولا يكون الا في الاشياء التي فيها ثقل فيقال : اجتهد فلان في رفع حجر ثقيل ، ولا يقال : اجتهد في حمل ورقة (٢) ، ويقال اجتهد في حمل الثقيل ولا يقال ذلك في الحقير (٣) . كما يقصد به (**افتعال من الجهد الطاقة**) (٤) ، والمراد به : رد القضية التي تعرض ... للحاكم من طريق القياس الى الكتاب والسنة ، ولم يرد الرأي الذي راه من قبل نفسه من غير حمل على كتاب أو سنة . وجاهد العدو مجاهدة وجهادا : قاتله . والجهاد محاربة الاعداء ، وهو المبالغة واستفراغ ما في الوسع والطاقة من قول أو فعل . وقد ورد الجهد في اللغة بفتح الجيم وضمها . وقد ذكروا له معان عديدة :

١ – الطاقة

٢ – ما جهد الانسان من مرض أو امر شاق ، فهو مجهود

٣ – الغاية (٥) .

وفي الاصطلاح عرف الاجتهاد تعريفات عديدة ، وهي وأن كانت في مقام شرح الاسم دون بيان حده ورسمه ، مما يهون امرعموم بعضها فلا يكون مانعا من دخول غيره في التعريف ، كما يهون امر خصوص البعض الاخر منها فلا يكون جامعا لافراده . الا أن هذا لا يمنع من ذكر بعض هذه التعريفات ومن هذه التعريفات : هو بذل الجهد في استنباط الحكم الشرعي مما اعتبره الشارع دليلاً ، والادلة كما نعرف هي الكتاب والسنه (٦) .

أو يقصد به (**بذل الجهد للتوصل الى الحكم في واقعة لانص فيها بالتفكير واستعمال الوسائل التي هدى الشرع اليها للاستنباط بها فيما لانص فيه**) (٧) .

---

(١) د. احمد بخيت الغزالي ود. عبد الحليم منصور ود. احمد محمد لطفي ، مقدمة الشريعة الاسلامية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ط١ ، ٢٠٠٨,٢٠٠٩ ، ص٧٣
(٢) السيد محمد تقي الحكيم ، الاصول العامة للفقه المقارن ، ط٤ ، المؤسسة الدولية ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص٥٤٣
(٣) الشبخ احمد كاظم البهادلي ، مفتاح الوصول الى علم الاصول ، ج٢ ، دار المؤرخ العربي ، بيروت ، ، ص٣٨٩
(٤) السيد محمد سعيد الطباطبائي الحكيم ، المرجع السابق ، ص٦٣٧
(٥) السيد محمد الصدر(قدس سره) ، مأوراء الفقه ، ج١ ، دار الاضواء للطباعة والنشر والتوزيع ، ط١ ، بيروت ، ١٩٩٩ ، ص ١٧
(٦) د. احمد بخيت الغزالي واخرون، المرجع السابق ، ص٧٣
(٧) السيد محمد تقي الحكيم ، الاصول العامة للفقه المقارن ، المرجع السابق ، ص٥٤٥

كما يقصد به (**بذل الجهد في تتبع مدارك الاحكام لتحصيل الظن بحكم المسالة الفرعية**) و ان شئت قلت (**هو استفراغ الوسع في تحصيل الظن بالحكم الشرعي عن دليله التفصيلي واستنباطه من الدليل الشرعي بنحو الظن**) والحاصل انه يظهر من تعاريف القوم للاجتهاد ان المعتبر في الاجتهاد بمنزلة الفصل له هو الظن وأن استفراغ الوسع لتحصيل العلم بالواقع لايسمى بحسب الاصطلاح اجتهاداً بل علماً بالحكم وبصيرة به .

كما يقصد به استفراغ الوسع في تحصيل الظن بالحكم الشرعي ، أو هو استفراغ الفقيه وسعه في تحصيل الظن بحكم شرعي ، أو هو استفراغ الوسع في طلب الظن بشئ من الاحكام الشرعية على وجه يحس من النفس العجز عن المزيد عليه ، أو يقصد به ملحة تحصيل الحجج على الاحكام الشرعية أو الوظائف العملية شرعية أو عقلية (١) .

ولاريب أن الاجتهاد عامل ضروري للفقيه في استخراج الحكم الشرعي من الادلة ولولاه ما استطاع الفقيه ان يعرف الحكم الشرعي للوقائع التي تمرعليه واذ ان الاجتهاد يختلف باختلاف الافهام وطاقتها وبتوفر المؤهلات وقلتها بحسب المسائل حتى ظهرت بينهم المذاهب الاسلامية والتسابق في ميدان علم الفقه وتدوينه وترتيب ابوابه وتحرير وجهة الخلاف في موضوعاته واحكامه وقد أوجب ذلك الازدهار في علم الحديث والاصول بل وفي سائر العلوم التي يحتاج اليها المجتهد في استنباطه للحكم الشرعي حتى بلغت مبلغا من التوسع بين المسلمين ما لم يبلغه سواها (٢) .

والاجتهاد يكون على طرق متعددة :

فهو بلحاظ طبيعة حججه وطرقه :

احدها اخذ الحكم من ظواهر النصوص اذا كان محل الحكم مما تتناوله تلك النصوص ، حسبما يتطلبه الاستنباط من المستنبط (٣) .

---

(١) الشيخ احمد كاظم البهادلي ، المرجع السابق ، ص٣٩٠

(٢) الامام الشيخ علي ال كاشف الغطاء ، باب مدينة علم الفقه ، ط١ ، دار الزهراء للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ،١٩٨٥ ، ص٣٢٧

(٣) د. احمد بخيت واخرون، المرجع السابق ، ص٧٣

أي اخذ الحكم من ظواهر الأيات والاخبار اذا كان موضوع الحكم مما تتناوله تلك الظواهر وهو انما يصح بعد التفحص والنظر في عمومها وخصوصها ومطلقها ومقيدها وناسخها ومنسوخها وغير ذلك مما يتوقف عليه استنباط الحكم الشرعي (١) .

وهذه الطريقة هي ما تعرف بطريقة الاجتهاد البياني ، وذلك لبيان الاحكام الشرعية من نصوص الشارع (٢) .

وثانيهما أن ياخذ الحكم الشرعي من معقول النص ومفهومه كما في المفاهيم ، كمفهوم الشرط ونحوه أو الاستلزامات العقلية كوجوب المقدمة والنهي عن الضد ونحوها ومن ذلك القياس فانه بعد تعقل النص ومعرفة علة الحكم فيه وانها موجودة في محل الحادثة فيسري الحكم لمحل الحادثة بواسطة وجود العلة فيه وهذا على انواع واقسام والصحيح انه أن قام العلم

أو العلمي على انها تمام العلة للحكم سرى الحكم بسريانها الا فلا ويعلم تحقيق الحال فيه (٣) ، تعرف هذه الطريقة بطريقة الاجتهاد القياسي (٤) ، ومعناها أن يكون الحكم الثابت بالنص (**كتاب أو سنه**) معللا بعلة مصرحا بها النص (**كالمرض والسفر في جواز الفطر**) أو مستنبطة (كالأسكار باعتباره عله في تحريم الخمر ، فانه لم ينص عليها ، ولكنها اهم وصف في الخمر ، فأعتبر انها الوصف الظاهر المنضبط الذي يمكن بناء الحكم – وهو التحريم – عليه (٥) .

ثالثهما أن تطبق القواعد العامة على محل الحادثة مثل ما لو شك في طهارة الحيوانات فنحكم بطهارتها طبقا لقاعدة الطهارة ، وهذا محل الابتلاء في هذا العصر لوجود الكثير من القضايا المستحدثة كالتأمين والمعاملات المصرفية واليانصيب واستماع الراديو وغير ذلك مما لم يعلم الحكم لها الا بالرجوع الى القواعد العامة ومع عدم تناولها فيرجع للاصول الشرعية التي تثبت للحادثة عند الجهل بحكمها (٦) ، أي ان تنزل الوقائع الخاصة

---

(١) الامام الشيخ على ال كاشف الغطاء ، المرجع السابق ، ص٣٢٨
(٢) السيد محمد تقي الحكيم ، الاصول العامه للفقه المقارن ، المؤسسة الدولية ، المرجع السابق ، ص٥٤٩
(٣) الامام الشيخ علي ال كاشف الغطاء ، المرجع السابق ، ص ٣٢٨
(٤) السيد محمد تقي الحكيم ، الاصول العامه للفقه المقارن المؤسسة الدولية ، المرجع السابق ، ص٥٤٩
(٥) د. احمد بخيت الغزالي واخرون، المرجع السابق ، ص٧٣
(٦) الامام الشيخ على ال كاشف الغطاء ، المرجع السابق ، ص٣٢٨ وما بعدها

على الوقائع العامة الماخوذة من الادلة المتفرقة من الكتاب والسنه ، وتعرف هذه الصورة من المصالح المرسلة .

ومعناها أن يكون هناك وصف ما كرعاية الضعفاء مثلا مناسب للحكم (**بتوثيق عقد الزواج مثلا**) غير أن هذا الوصف لم يقم دليل على الاخذ به ، وكذلك لم يقم دليل على تحريمه وعدم الاخذ به (١) .

وتعرف هذه الطريقة بطريقة الاجتهاد الاستصلاحي وذلك لوضع الاحكام الشرعية ، مما ليس فيه كتاب ولا سنه بالرأي المبني على قاعدة الاستصلاح (٢) .

الا انه يرد على هذا التقسيم :

(١) انه غير جامع لشرائط القسمة المنطقية لعدم استيعابه لاقسام المقسم ، كما أن الطرق التي اعتبرها العلماء كاشفة واعتمدوها في مجالات الاستنباط بلغ بعضها تسعة عشر بابا واكثرها لا ترجع لهذه الطرق الثلاث .

(٢) كما أن القياس ليس في جميع اقسامه قسيما للاجتهاد البياني بل في بعضها هو قسم منه كالقياس المنصوص العله والذي يستفاد من عموم أو اطلاق علته عموم الحكم لجميع ما تتعلق به والاستصلاح داخل هو الاخر في الاجتهاد البياني لاستفادته من الادلة العامة امثال لاضرر .

(٣) تفرقته بين الاجتهاد البياني والطريقتين الاخريين بأعتباره الأولى بياناً للاحكام الشرعية ، والثانية والثالثة (**وضعا**) لها ، مع أن لازم ذلك اعتبار المجتهد مشرعا ، وهو خروج على اجماع المسلمين بالقضلا عن مناقضته لنفسه حين اعتبرها جميعا من الكواشف عن الاحكام الشرعية .

كما انه يقسم الى :

الاجتهاد العقلي : وهو ما كانت حجية مصادره ثابتة بأستقلال العقل دون تدخل الجعل الشرعي لاثباتها مثل قاعدة قبح العقاب بلا بيان

والاجتهاد الشرعي وهو ما كانت حجية مصادره ممضاة من الشارع مثل خبر الواحد والاجماع والقياس والاستحسان والعرف والاستصحاب (٣)

---

(١) د. احمد بخيت الغزالي واخرون ، المرجع السابق ، ص٧٤
(٢) السيد محمد تقي الحكيم ، الاصول العامه للفقه المقارن ، المؤسسة الدولية ، ص٥٤٩
(٣) المرجع اعلاه ، ص٥٥٠ وما بعدها

كما انه يقسم بلحاظ مراتب المجتهدين الى :

الاجتهاد المطلق : وهو ما اذا كان المجتهد مجتهدا في الاصول والفروع

الاجتهاد في المذهب (**المنتسب**) : وهو ما كان ذووه قادرين على استخراج الاحكام من الادلة على مقتضى القواعد التي قررها امامهم ، وأن خالفوه في احكام الفروع

والاجتهاد فيما لا نص فيه عن امام المذهب : وهو ما يستنبط به حكم المسألة التي لا نص فيها على حسب الاصول والقواعد المجعولة من قبل الامام دون أن يخالفه في الاصول أو الفروع .

واجتهاد اهل التخريج : وهو الاقتصار على تفسير قول مجمل من اقوال ائمتهم أو تعيين وجه معين لحكم يحتمل وجهين (١) .

واجتهاد المرجحين : وشأنه ترجيح بعض الروايات عن صاحب المذهب عن بعضهم الاخر المعارضة لها بالاوثقية أو بالموافقة لاصول المذهب أو بالاقربية (٢)

كما انه يقسم بلحاظ شمولية الاستنباط الى :

الاجتهاد المطلق : وهو ما يقدر به على استنباط الاحكام الفعلية ، من امارة معتبرة أو اصل معتبر عقلا أو نقلا ، في الموارد التي لم يظفر فيها بها
والاجتهاد المتجزي : وهوما يقتدر به على استنباط بعض الاحكام (٣)

وثبت أن النبي محمد (**صلى الله عليه واله وسلم**) قد اجتهد في امور كثيرة ويفسر اقدام النبي (**صلى الله عليه واله وسلم**) على الاجتهاد واعمال الفعل بأن الوحي كان يتأخر عن رسول الله فيكون في حالة اضطرار أو انه كان يجتهد في الامور التي لا تتعلق بالدين واجتهاده في الامور الدنيوية المتعلقة بالتشريع يعد ملزما لامته مع ملاحظة أن اجتهاد الرسول الاكرم محمد (**صلى الله عليه واله وسلم**) يعد في حد ذاته مصدر من مصادر التشريع في هذا العصر لان صحة اجتهاده (**صلى الله عليه واله وسلم**) وعدمه مبني اما على اقرار الوحي له واما رفضه ، فكان الاجتهاد في هذه الحالة نابعا ومستمدا قوته من الوحي ، فالمصدر هو الوحي وليس الاجتهاد ، وكذلك الامر بالنسبة للعصور التي تلت عصر النبي محمد (**صلى الله عليه واله وسلم**) فأجتهاده يعد مصدرا مستقلا لانه يدخل في دائرة السنه (٤) ، ومما سبق فأن الاحكام الدستورية التي مصدرها السنة المتواترة

---

(١) الشيخ احمد كاظم البهادلي ، المرجع السابق ، ص٣٩٣ وما بعدها
(٢) الامام الشيخ علي ال كاشف الغطاء ، المرجع السابق ، ص٣٣١
(٣) الشيخ احمد كاظم البهادلي ، المرجع السابق ، ص٣٩٥
(٤) د. احمد بخيت الغزالي واخرون، المرجع السابق ، ص٧٦ وما بعدها

والمشهورة والاحاد الصحيحة (١) ، اذا كانت ظنية الدلالة على المعنى اذ يمكن حملها أيضا على المعنى الثاني للنص على الاجتهاد في تفهم المراد من النص ، ويكون هذا الحمل بمثابة تعديل للحكم السابق المبني على الحكم الأول للنص على أن يكون هنالك دليل يرجح المصير الى المعنى الثاني و الاتيان بحكم جديد بناءً عليه والاحكام الدستورية التي مصدرها الاجتهاد سواءً اكان ذلك يخص التشريع الدستوري الصادر من مذاهب المجتهدين وثبت في الدستور كون هذه الاحكام تتغير بتغير الازمان وتدور مع المصالح وجوداً وعدماً ، يجعل بالامكان ان يتناولها التعديل وان يعدل عن رأي اجتهادي في حكم مسالة دستورية الى رأي اجتهادي اخر يحقق المصلحة وينسجم مع عرف أو عادة لاتناقض نصا (٢) .

(١) يقصد بالعام المتواترة هي ما يرويه جمع عن امر محسوس يستحيل عادة تواطؤهم على الكذب وذلك من أول السند الى منتهاه كأحاديث عدد الصلوات وعدد ركعاتها ومقادير الزكاة فأنها الينا نقلت الينا بطريق التواتر ويشترط في التواتر توافر اربعة شروط : ا- ان يخبر عن علم لا عن ظن ٢- ان يكون العلم ضروري أي مستند الى محسوس من مشاهدة أو سمع ٣- ان يبلغ عدد الرواة مبلغا تحيل العادة تواطؤهم على الكذب في كل طبقة من طبقات الرواة حينما تتعدد ٤- ان لا يحتمل خطأ المخبرين في ملاحظتهم و مشاهدتهم لما اخبروا به ، والخبر المتواتر على نوعين : احدهما تواتر لفظي أي ان يتفق جميع رواة الحديث على لفظه ومعناه كقوله صلى الله عليه واله وسلم (من كذب علي متعمدا فليتبوء مقعده من النار) والثاني تواتر معنوي وهوان يكون ما يرويه كل واحد من الجمع مختلفا مع ما يرويه الاخرون في اللفظ الا ان اخبارهم اتفقت على معنى مشترك فيما رووه ولو بطريق الالتزام ، اما العام المشهورة هي التي لم تبلغ رواتها عن الرسول صلى الله عليه واله وسلم حد التواتر ولكنهم بلغوا هذا الحد بعد ذلك فاذا روى الحديث عن رسول الله صلى الله عليه واله وسلم واح أو اثنان من الصحابة رضي الله عنهم جمع من التابعين يمتنع اتفاقهم على الكذب وهكذا حتى نهاية السند في عصر تدوين العام فان هذا الحديث يعد مشهورا والعام المشهورة تاتي في المرتبة الثانية بعد العام المتواترة ، اما خبر الاحاد هو الذي يرويه الواحد أو الاثنان فصاعدا من أول السند الى منتهاه ولأيبلغ رواته حد التواتر في الطبقات الثلاث (الصحابة والتابعين وتابعي التابعين) انظر الشيخ احمد كاظم البهادلي ، المرجع السابق ، ص ٦٩،ص٧٠،ص٧١،ص٧٢، والدكتور مصطفى ابراهيم الزلمي ، اسباب اختلاف الفقهاء في الاحكام الشرعية ، دار الأوائل للنشر والتوزيع ،عمان ، ٢٠٠٥ ،ص٢٧٥،ص٢٧٦،ص٢٧٧

(٢) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص٢٢

المبحث الثالث

حظر تعديل الدستور (نطاق التعديل)

أوضحنا مما سبق ضرورة الاقرار بأمكان تعديل الدستور و رفض فكرة الجمود المطلق والكامل للدساتير ، وذلك من اجل مسايرة الدساتير للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية امر يتطلب بل ويحتم ضرورة تعديلها ، والا انفصلت النصوص القانونية عن الواقع العملي ، فالقاعدة الدستورية قاعدة قانونية والقاعدة القانونية كما سبق وذكرنا بطبيعتها قابلة للتغير والتبديل كما اننا انتهينا الى اجماع الفقه على رفض فكرة الجمود المطلق للدساتير أي أن الجمود المطلق والكامل للدساتير امر باطل ومجرد من أي قيمة قانونية لما تتضمنه هذه الصورة من مصادرة لحق الامة في تعديل أو تغيير دستورها ، وهو اسمى وابرز حقوق السيادة التي تملكها (١) .

ومن المتفق عليه أن جمود الدستور لا يمكن أن يؤدي الى استقراره نهائيا وبصفة مطلقة اذ يتعذر تعديله ، لذا فأن المقصود بثبات الدستور بصفة عامة هو اسباغ صفة الجمود النسبي على الدستور الذي يسمح بتعديله ولكن بأشتراط اجراءات اشد من تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية (٢) .

غير أن اباحة تعديل الدساتير امر لا يتعارض – كما سبق واشرنا – و وضع قيود و اجراءات ثقيلة على سلطة التعديل فيكون الامر اشد تعقيدا واكثر عسرا من تعديل القوانين العادية (٣) ، وصفة الجمود لأي دستور مصدرها الدستور ذاته – فهو ينص على تلك الاجراءات الخاصة الشديدة لتعديل أي نص أو حكم فيه . وهذه الصفة لا تسري فقط على القواعد الدستورية بطبيعتها بل أيضا تمتد الى قاعدة واردة في الوثيقة الدستورية كتلك المتعلقة ببعض المسائل المالية والادارية المنصوص عليها في الدستور ،والسبب الذي يدعو المشرع الدستوري الى تشديد اجراءات تعديل الدستور ليوصف بأنه جامد هو رغبة المشرع في اكساب الدستور وما يحويه صفة الثبات والاستقرار ، وعدم تركها لاهواء الاغلبية الحزبية في البرلمان .

---

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٦٢
(٢) د. هاني علي الطهراوي ، المرجع السابق ، ص٣٩٠
(٣) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٦٢

هذه الخصوصية والشدة والتعقيد في اجراءات تعديل الدستور تتلاءم وطبيعة القواعد الدستورية بأعتبارها اعلى مرتبة من القوانين العادية ونظرا لما تمتاز به الدساتير الجامدة من مزايا وما ترتبه من نتائج فأن اغلب الدول في الوقت الحاضر تتبنى هذا النوع من الدساتير مفضلة أياها على الدساتير المرنة التي بدات في الاختفاء (١) .

ومن امثلة الدسانير الجامدة المكتوبة ، جميع الدساتير المصرية الصادرة منذ عام ١٩٢٣ وحتى دستور عام ١٩٧١ (٢) ، اما في العراق فأن القانون الاساسي الصادر عام ١٩٢٥ (٣) والدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ (٤) هما من الدساتير الجامدة .

ومن امثلة الدساتير الجامدة غير المكتوبة القوانين الاساسية للمملكة الفرنسية قبل ثورة ١٧٨٩ ، وهي قواعد عرفيه لم يكن من الجائز تعديلها بأتباع الاجراءات التشريعية العادية ، وبذلك يتضح انه لا تلازم بين جمود الدستور وتدوينه كما انه لا تلازم بين مرونته وصفته العرفية (٥) .

الا انه من الناحية العملية ، ومهما كان الدستور جامدا فان الحكومة تستطيع وأن كان بأجراءات شاقة نسبيا ، أن تقترح تعديل الدستور وكثيرا ما تنجح في ادخال تعديلات على بعض احكامه (٦) ، واذا كان الفقه الدستوري يتفق على عدم مشروعية الجمود المطلق للدستور بما يعنيه من حظر تعديل احكامه كلها بصورة مطلقة ابدية . فأن الخلاف يثور في الفقه حول مدى مشروعية بعض صور الحظر النسبي لتعديل الدساتير ، ويتمثل هذا الحظر النسبي فيما تقرره بعض الدساتير من عدم جواز تعديل مواد معينة بصورة مطلقة وكذلك فيما تقرره بعض الدساتير من عدم جواز تعديل احكامها خلال مدة زمنية معينة أو في ظل ظروف تمر بها الدولة (٧) وهذا يقودنا الى البحث في موقف الدساتير التي يرى واضعوها اضفاء الجمود المطلق عليها خلال مدة زمنية معينة وتلك التي يرى واضعوها تمتع بعض نصوصها بخصائص الجمود المطلق أو المؤبد والى معرفة القيمة القانونية لهذه النصوص .

---

(١) نعمان احمد الخطيب ، المرجع السابق ، ص٥١٠ وما بعدها
(٢) د. محمد ابو زيد محمد علي ، المرجع السابق ، ص ١٢٢
(٣) انظر المادة (١١٩) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ والتي تنص على ان (عدا ما نص عليه في المادة السابقة لا يجوز ادخال تعديل على القانون الاساسي الى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه)
(٤) انظر المادة (١٢٦) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥
(٥) د.محمد ابو زيد محمد علي ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ وما بعدها
(٦) د. ابراهيم ابو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٦٣
(٧) د. محمد السناري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١١٩

وبذلك سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب نتناول في الاول الحظر الموضوعي وفي الثاني الحظر الزمني بينما سنخصص المبحث الثالث لبيان القيمة القانونية للنصوص التي تحظر التعديل .

المطلب الأول

الحظر الموضوعي (حظر تعديل بعض نصوص الدستور)

يقصد بالحظر الموضوعي ، حظر تعديل بعض نصوص الدستور بصفة مطلقة ، أو خلال مدة معينة من تاريخ نفاذه بقصد المحافظة على دعائم النظام السياسي الذي يقيمه الدستور أو المحافظة على القيم والمبادئ العليا للدستور (١) .

كما يرد به المنع الذي يرد على نصوص معينة في الدستور و تجسيد احكاماً و مبادئ معينة ، يعتقد المشرع بضرورة حمايتها وذلك عن طريق حظر تعديلها اما بصورة دائمة أو مؤقتة (٢) .

كما يقصد به صيانة احكام معينة من الدستور بشكل يحرم تعديلها،كما يقصد به حماية احكام معينة في الدستور على نحو يحول دون تعديلها اصلا،ويقتصر هذا الحظر عادة بالنسبة للاحكام الجوهرية في الدستور ولاسيما ما يتصل منها بنظام الحكم المقرر (٣) .

وبالتالي فأن الباعث من الحظر الموضوعي هو حماية بعض الاحكام و النصوص المعينة في الدستور من اجل حمأيتها وعدم المساس بها أو الاقدام على محاولة تعديلها (٣) . وهذا النوع من الحظر انما يتعلق اساسا بالاحكام الجوهرية في الدستور خاصة ما يتصل منها بنظام الحكم (٥) ، وبذلك فأن الحظر الموضوعي ينصب على مواد بعينها تضعها السلطة التأسيسية بعيدا عن دائرة التعديل .

---

(١) د. علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٤٨٣

(٢) د. احسان حميد المفرجي وغيرهم ، المرجع السابق ، ص٢٥٦

(٣) د. غازي كرم ، المرجع السابق ، ص٢٥٢ وبنفس المعنى انظر الدكتور نوري لطيف ، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط٢ ، ١٩٧٩ ، ص ١٩٩ ود.حازم صباح حميد ، الاصلاحات الدستورية في الدول العربية ١٩٩١,٢٠٠٧ ، ط١ ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢ ، ص ١٣٦

(٤) د. سعد عصفور ، القانون الدستوري ، القسم الأول ، الاسكندرية ، ١٩٦٤ ، ص ١٤٠ وبنفس المعنى انظر الدكتور محمد عبد العال السناري ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية ، بدون ذكر المطبعة اوسنة الطبع، ص ١٩٥ انظر كذلك الدكتور سعد عصفور ، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري و النظم السياسية ،المرجع السابق ، ص٨٨ وانظر أيضا الدكتور محمد السناري ، القانون الدستوري (نظرية الدولة والحكومة) ، المرجع السابق ، ص ١٥٨

(٥) د. محمد ابراهيم درويش و د.ابراهيم محمد درويش، القانون الدستوري ، النظرية العامة ، الرقابة الدستورية اسس النظام الدستوري المصري ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٩ ، ص ١٤٨

كما أن الدساتير قد تتضمن النص على عدم جواز تعديل بعض نصوصها اما بصفة دائمة (**في أي وقت من الأوقات**) ، أو لمدة زمنية رغبة منها في المحافظة على دعائم نظام الحكم الذي اقامته (١) .

الفرع الأول

الحظر الموضوعي النسبي المطلق

في هذا النوع من الحظر ينص الدستور على تحريم تعديل بعض نصوصه بصفة مطلقة (٢) من ذلك النص على حظر تعديل شكل نظام الحكم ومن بين الدساتير التي نصت على هذا الحظر صراحة ، الدستور البحريني الذي ينص في الفقرة (ج) من المادة (**١٢٠**) من الدستور على عدم جواز اقتراح تعديل المادة الثانية من هذا الدستور ، كما لا يجوز اقتراح تعديل النظام

الملكي ومبدأ الحكم الوراثي في البحرين بأي حال من الاحوال ، ونظام المجلسين ومبادئ الحرية والمساواة المقررة في هذا الدستور .

علماً أن المادة الثانية تنص على انه (**دين الدولة الاسلام والشريعة الاسلامية مصدر رئيسي للتشريع ، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية**) (٣) .

والدستور الكويتي الذي نص على منع جواز اقتراح تعديل الاحكام الخاصة بالنظام الاميري أو بمبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها فيه اذ تنص المادة (**١٧٥**) من الدستور على انه (**الاحكام الخاصة بالنظام الاميري للكويت وبمبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا الدستور لا يجوز تنقيحها ، مالم يكن التنقيح خاصاً بلقب الامارة أو بالمزيد من ضمانات الحرية والمساواة**) (٤) .

---

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ٥١٩
(٢) أي ان التعديل يتناول بعض نصوص الدستور وهذا ماحدث بالنسبة للدستور اللبناني سنة ١٩٢٧ الغاء مجلس الشيوخ وضم اعضائه الى مجلس النواب
انظر اسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط ٤ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٨٩ ، ص٣١
(٣) الدستور البحريني الصادر عام ٢٠٠٢
(٤) الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢

وحرم دستور المملكة المغربية الذي صدر عام ١٩٩٦ تناول النصوص الخاصة بالنظام الملكي للدولة أو النصوص المتعلقة بالدين الاسلامي بالتعديل اذ نصت المادة (**١٠٦**) منه على أن (**النظام الملكي للدولة وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الاسلامي لا يمكن ان تتناولها المراجعة**) (١) .

كما أن الدستور الليبي لعام ١٩٥١ نص على حظر تعديل شكل الدولة الملكي ونظام وراثة العرش اذ تنص المادة (١٩٧) على انه (**لا يجوز تنقيح الاحكام الخاصة بشكل الحكم الملكي وبنظام وراثة العرش وبالحكم النيابي وبمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور**) (٢) .

ودستور المملكة الليبية لعام ١٩٦٣ في المادة (**١٩٧**) التي تنص على انه (**لا يجوز اقتراح تنقيح الاحكام الخاصة بشكل الحكم وبنظام وراثة العرش وبالحكم النيابي وبمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور**) (٣) .

والدستور الصومالي لعام ١٩٦٩ في المادة (**١٠٥**) التي تنص على أن (**القيود على تعديل الدستور : لا يجوز تطبيق الاجراءات المنصوص عليها في المادة السابقة بقصد تعديل الشكل الجمهوري والديمقراطي للدولة أو لتقييد الحقوق الاساسية وحريات المواطن والانسان التي اقرها الدستور**) (٤) .

---

(١) الدستور المغربي الصادر عام ١٩٩٦
(٢) د. فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص٢٢٥ وما بعدها
(٣) د. علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٤٨٤
(٤) الدستور الصومالي الصادر علم ١٩٦٩

كما نص الدستور التونسي الصادر عام ١٩٥٩ في الباب العاشر منه في المادة (**٧٦**) بعد أن نقحت بالقانون الدستوري العدد ٦٥ لسنه ١٩٩٧ و المؤرخ في ٢٧ اكتوبر ١٩٩٧ على انه **(لرئيس الجمهورية أو لثلث اعضاء مجلس النواب على الاقل الحق في المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمس ذلك النظام الجمهوري للدولة . ولرئيس الجمهورية أن يعرض مشاريع تنقيح الدستور على الاستفتاء**) (١) ،

والدستور الجزائري الصادر عام ١٩٧٦ في المادة (**١٩٥**) منه والتي تنص على انه (**لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس :**

١. بالصفة الجمهورية للحكم
٢. بدين الدولة
٣. بالأختيار الاشتراكي

٤. بالحريات الأساسية للانسان والمواطن
٥. بمبدأ التصويت عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري
٦. بسلامة التراب الوطني

والدستور الجزائري لعام ١٩٨٩ في المادة (**١٦٤**) منه ينص على انه (**اذا راى المجلس الدستوري مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الانسان والمواطن و حرياتهما ، ولا يمس بأي شئ من التوازنات الاساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية ، وعلل رأيه ، امكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرض على الاستفتاء الشعبي متى احرز ثلاثة ارباع من اصوات اعضاء المجلس الشعبي الوطني**) (٢) ، في حين ان الدستور الجزائري الصادر عام ١٩٩٦ في المادة (١٧٨)
منه ينص على انه (**لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس :**
١. الطابع الجمهوري للدولة
٢. النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية

---

(١) الدستور التونسي الصادر عام ١٩٥٩
(٢) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص٩٥ وما بعدها

٣. الاسلام بأعتباره دين الدولة
٤. اللغة العربية بأعتبارها اللغة الوطنية والرسمية
٥. الحريات الاساسية وحقوق الانسان والمواطن
٦. سلامتة التراب الوطني ووحدته (١) .

والدستور القطري في المادة (**١٤٥**) منه والتي تنص على أن (**الاحكام الخاصة بحكم الدولة ووراثته لايجوز طلب تعديلها**) (٢) .

والدستور الموريتاني الصادر عام ١٩٩١ الملغي في المادة (**٩٩**) منه والتي تنص على انه (**... لا يجوز الشروع في أي اجراء يرمي الى مراجعة الدستور اذا كان يطعن في كيان**

الدولـة أو ينـال مـن حـوزة اراضـيها أو مـن الصبغة الجمهوريـة لنظـام الحكم أو مـن الطـابع التعددي للديمقراطية الموريتانية) (٣) .

والدستور الجيبوتي الذي ينص في المادة (٨٨) منه على انـه **(لا يجوز اتخـاذ أي اجـراء للتعديل اذا كان يشكك في وجود الدولة أو يمس سلامة اراضي الجمهورية ...)** (٤) .

ودستور اتحاد جزر القمر الذي ينص في المادة **(٧٣)** على أن **(.... لا يجوز الشروع في اجراء التعديل أو مواصلته اذا ترتب على ذلك المساس بوحدة الاراضي والحدود**

---

(١) الدستور الجزائري الصادر عام ١٩٩٦
(٢) الدستور القطري الصادر عام ٢٠٠٣
(٣) الدستور الموريتاني الصادر عام ١٩٩١
(٤) الدستور الجيبوتي الصادر عام ١٩٩٢

المعترف بها دوليا"...) (١) . اما بالنسبة الى الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ فنجد عدم وجود نص يستفاد منه أن الدستور قد اخذ بالحظر الموضوعي النسبي المؤبد . وهذا الحظر الموضوعي الدائم كما هو واضح من النصوص الدستورية ، يتصل في الغالب الاعم بشكل الدولة ونظام الحكم فيها وبنظام توارث العرش وبمبادئ الحقوق والحريات العامة التي كفلتها الدساتير فالرغبة في ضمان القواعد الاساسية التي يقوم عليه النظام وعدم المساس بالموضوعات الجوهرية فيه تدفع واضعي الدساتير الى حظر تعديل هذه الموضوعات أو تلك القواعد بصفة دائمة (٢) ، كما انه يهدف الى حماية اسس النظام السياسي الذي يقيمه الدستور ، وذلك بجعل المبادئ والاسس التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة خارج نطاق التعديلات التي تكون على الدستور وذلك بصفة مطلقة أو دائمة فلا يجوز تعديل المواد المتعلقة بهذه المبادئ والاسس في أي وقت من الأوقات (٣) .

الفرع الثاني

الحظر الموضوعي النسبي المؤقت

يقصد بهذا الحظر عدم جواز تعديل بعض نصوص الدستور خلال مدة زمنية معينة (٤) ، أو يقصد به تحريم تعديل بعض نصوص الدستورفي احوال معينة (٥) ، من ذلك النص على حظر تعديل النصوص الخاصة بحقوق الملك و وراثة العرش خلال مدة الوصايا على العرش ومن بين الدساتير التي اشارت الى ذلك صراحة القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ اذ نصت المادة **(٢٢)** في الفقرة الأولى منه على عدم جواز تعديل النصوص الدستورية المتعلقة بحقوق الملك ووراثة العرش خلال مدة الوصايا على العرش والدستور المصري لعام ١٩٢٥ الذي نص في المادة **(١٥٨)** منه على انه (**لا يجوز احداث أي تنقيح في الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش**) ، وقد وردت

---

(١) دستور اتحاد جزر القمر الصادر عام ٢٠٠٣

(٢) د. مصطفى قلوش، القانون الدستوري (النظرية العامة) ، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع ، الرباط ، ٢٠٠٤ ، ص ١٨٤

(٣) د. محمد السناري ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق، ص ١٢٤

(٤) د. خليل حميد عبد الحميد ، القانون الدستوري ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ١٤٨

(٥) د. علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٤٨٤

هذه الفقرة في الدستور المصري لعام ١٩٣٠ ضمن المادة **(١٤٧)** منه (١) .

والدستور الاردني لعام ١٩٥٢في المادة **(٢/١٢٦)** والتي تنص علي انه (**لا يجوز ادخال أي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته**) ، وعلى سبيل الفرض فأذا آل الملك الى الوارث وصاحب الحق فيه ، وكان عمره **(١٧)** عاما ، فلا يجوز اجراء تعديل على النصوص المتعلقة بموضوع الوراثة وحقوق الملك خلال عام واحد أي حتى بلوغه السن التي حددها الدستور وهي الثامنة عشر وتحسب هذه السنوات بالنسبة للملك بالتاريخ الهجري (٢) .

والدستور البحريني في المادة **(١٢٠/د)** ينص على أن (**صلاحيات الامير المبينة في هذا الدستور لا يجوز اقتراح تعديلها في مدة النيابة عنه**) (٣) .

والدستور الكويتي في المادة (١٧٦) منه ينص على أن (**صلاحيات الامير المبينة في الدستور لا يجوز اقتراح تنقيحها في مدة النيابة عنه**) ومدة النيابة عن الامير هي المدة التي يتغيب فيها خارج الامارة وينوب عنه ولي العهد فأذا تعذر ذلك عين الامير من ينوب عنه طبقا للقواعد الواردة في المواد ٦٢,٦٣,٦٤من الدستور (٤) .

والدستور القطري في المادة (١٤٧) والتي تنص على أن (**اختصاصات الامير المبينة في هذا الدستور لا يجوز طلب تعديلها في مدة النيابة عنه**) (٥) .

اما الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ فلم يتبن هذا النوع من الحظر وكان الأولى بالدستور العراقي النص على هذا الحظر ولا سيما فيما يتعلق بنظام الدولة السياسي اثناء ادارة الدولة من قبل الحكومة الانتقالية أو المؤقتة ومثل هذا الاحتمال امر متوقع في العراق

---

(١) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص٩٦
(٢) الدستور الاردني الصادر عام ١٩٥٢ انظر كذلك غازي يوسف زريقي ، مبدأ سمو الدستور (دراسة تطبيقية للدستور الاردني) ، رسالة مقدمة الى كلية الحقوق/ جامعة القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص٢٠٠
(٣) الدستور البحريني الصادر عام ٢٠٠٢
(٤) الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢
(٥) الدستور القطري الصادر عام ٢٠٠٣

في ظل الظروف الاستثنائية التي مر بها منذ سقوط نظام حكم **(صدام حسين)** وحتى الان (١) .
وهذا الحظر غالبا ما يتقرر في ظل الأنظمة الملكية بهدف حماية حقوق الملك اثناء
مدة الوصاية على العرش ، في وقت يكون فيه لم يبلغ سن الرشد ، وبالتالي فهو بحاجة الى الرعاية والحماية ، ولهذا يكون من المناسب تقرير مثل هذا المنع في الدستور للحفاظ على حقوقه من الانتقاص منها ، كذلك حينما يكون الحاكم متغيبا عن البلاد ، اذ لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بأختصاصاته للحؤول دون الانتقاص منها . فحظر تعديل مواد معينة من الدستور (**كما في الحالات السابقة وامثالها**) انما يهدف الى حماية اسس النظام السياسي الذي يقيمه الدستور، وذلك بجعل المبادئ والاسس التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة خارج نطاق التعديلات التي يمكن أن ترد على الدستور ، وذلك بصفة مطلقة أو دائمة ، فلا يجوز تعديل المواد المتعلقة بهذه المبادئ والاسس في أي وقت من الأوقات (٢) .

المطلب الثاني

الحظر الزمني

الحظر الزمني يعني منع تعديل الدستور كله أو بعضه خلال مدة زمنية معينة فأذا ما انتهت هذه المدة جاز تعديله (٣) .

كما يقصد به تحريم المساس بنصوص الدستور وعدم السماح بأجراء التعديل لأي نص من نصوصه الا بعد انقضاء مدة معينة (٤) .

كما يقصد به تحريم تعديل بعض نصوص الدستور خلال مدة معينة من تاريخ نفاذه ، أو في ظل ظروف طارئة تمر بها الدولة كحرب مثلا (٥) .

---

(١) د. علي الشكري و د. محمدعلي الناصري ومحمود الطائي ، دراسات حول الدستور العراقي ، ط١ ، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية ، ٢٠٠٨، ص ١٦٦

(٢) د. محمد السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢١

(٣) نعمان احمد الخطيب ، المرجع السابق ، ص٥٢٥

(٤) د. خليل حميد عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص ١٤٨

(٥) د. علي الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٤٨٥

كما يقصد به عدم جواز اجراء أي تعديل على نص أو مادة في الدستور طوال مدة زمنية معينة تقدر بأنها كافية لنفاذ احكام الدستور وثباتها وتحقيق الهدف الذي وضع من اجله (١) .

كما يراد به تحريم تعديل بعض نصوص الدستور أو كلها خلال مدة زمنية محددة ، وذلك لتحقيق قدر من الثبات والاستقرار للنظام السياسي الجديد ، أو لتجاوز ظروف غير طبيعية تتعرض لها الدولة (٢) .

أو انه حماية الدستور مدة معينة من الزمن أي ضمان نفاذ احكام الدستور كلها أو بعضها مدة تكفي لتثبيتها قبل أن يسمح بأقتراح التعديل (٣) .

ومثل هذا الحظر نجده في الدساتير التي تهدف الى وضع انظمة جديدة مغايرة لما سبقها من النظم ، اذ الهدف هو الرغبة في اكساب الدستور قسطا من الثبات يهيئ له ــبعد

مضي المدة التي حددها الدستور – القوة الكافية لصد هجمات خصومه الذين يحاولون أن ينالوا منه بالتعديل ، كما قد تكون الغاية من الحظر ، أن يعمل عامل الزمن على تخفيف حدة المعارضة للنظام الجديد (٤) .

وبذلك يهدف النص على حظر تعديل الدساتير خلال مدة زمنية محددة الى ضمان الثبات والاستقرار للانظمة الجديدة المغايرة ، للانظمة السابقة ، وذلك عن طريق منح دساتير هذه الأنظمة الجديدة المدة الزمنية اللازمة حتى تتأكد من احترام الرأي العام لها وحتى تتحقق من تثبيت دعائمها ، مما يمكنها من مواجهة خصومها الذين يحاولون النيل منها بالتعديل أو التبديل (٥) .

---

(١) نعمان الخطيب ، المرجع السابق ، ص ٥١٢
(٢) د . محمد كاظم المشهداني ، القانون الدستوري ، الدولة ، الحكومة ، الدستور ،مؤسسة الثقافة الجامعة ، ص٢٦٧
(٣) د. محمد السناري ، القانون الدستوري (ونظرية الدولة والحكومة) ، المرجع السابق ، ص ١٥٧
(٤) د. مصطفى قلوش ، المرجع السابق ، ص ١٨٠
(٥) د. نزيه رعد ، المرجع السابق ، ص٩٥

وبذلك فأن الحظر الزمني يهدف الى ضمان الاستقرار للنظام السياسي الذي اتى به المشرع الدستوري وتهيئة الفرصة له في التطبيق لمدة زمنية معقولة للحكم على صلاحيته ، لا سيما اذا اتى هذا النظام بمبادئ اقتصادية أو اجتماعية جديدة ، أو بنظام للحكم مختلف ، أو تم بمقتضاه انشاء دولة جديدة ، كدولة اتحادية أو مستقلة (١) .

كما أن هذا الحظر اما ان يكون لمدة معينة من تاريخ نفاذ الدستور أو في ظل ظروف طارئة تمر بها الدولة كالحرب مثلا .

الفرع الأول

الحظر الزمني اللاحق لنفاذ الدستور

يهدف هذا الحظر الى اسباغ صفة الثبات والاستقرار على نصوص الوثيقة الدستورية ، ومثل هذا الحظر يجري النص عليه عادة في الدساتير التي تعلن عقب استقلال الدولة وفي دساتير الدولة حديثة النشأة (٢) .

وتجد تطبيقات عديدة لهذا الاسلوب في تحديد نطاق التعديل في الدساتير التي تقيم نظاما سياسيا جديدا يختلف اختلافا جوهريا عن النظام السياسي السابق ، ففي هذه الحالة تحاول السلطة التأسيسية اتاحة الفرصة امام النظام السياسي الجديد الذي يقيمه الدستور حتى يكتسب تأييد اعضاء الجماعة، وتعمد بذلك الى حظر تقديم أي اقتراح بتعديل احكام الدستور الا بعد مضي مدة زمنية معينة تقدر السلطة التأسيسية انها كافية لجعل النظام السياسي يكتسب تأييد اعضاء الجماعة ، فالحظر من تعديل الدستور خلال مدة معينة يساعد على أن تخف تدريجيا حدة المعارضة للنظام السياسي الجديد الذي يستطيع خلال هذه المدة من أن يثبت دعائمه (٣) . ومن الدساتير العربية التي اخذت بهذا النوع من الحظر الدستور السوري لعام ١٩٥٠ في المادة (**١٥٦**) والتي تنص على انه (**لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور سنتين من تنفيذه**) (٤) ، والدستور

(١) د. سامي جمال الدين ، المرجع السابق ، ص٤٧٣
(٢) د. علي الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٤٨٥
(٣) د. محمد السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢١
(٤) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص٩٧

الحالي لعام ١٩٧٣ في المادة (**١٥١**) منه والتي جاء فيها (**لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهر على تاريخ تنفيذه**) (١) .

والدستور الكويتي في المادة (**١٧٤**) والتي تنص على عدم جواز اقتراح تعديل هذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به (٢) .

وكذلك ما كان يقضي به الدستور المصري لعام ١٩٣٠ من عدم جواز اقتراح تعديل أي نص فيه خلال السنوات العشر التالية على تطبيقه وذلك في المادة (**١٥٦**) من الدستور (٣) .

كما أن القانون الاساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥ قد نص في المادة (**١١٩**) منه على انه (**عدا ما نص عليه في المادة السابقة لا يجوز قطعيا ادخال تعديل على**

القانون الاساسي (الدستور) الى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه) (٤) .

والدستورالبحريني في المادة (**١/و**) من الدستور والتي تنص على أن (**لا يعدل هذا الدستور الا جزئيا . و بالطريقة النصوص عليها فيه ، كما لا يجوز اقتراح تعديله قبل مضي خمس سنوات على العمل به**) (٥) .

والدستور القطري في المادة (**١٤٨**) والتي تنص على انه (**لا يجوز طلب تعديل أي من مواد هذا الدستور قبل مضي عشر سنوات من تاريخ العمل به**) (٦) .

اما الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فقد حدد مدة الحظر بأربعة اشهر تبدا من تاريخ

---

(١) الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣
(٢) الدستور الكويتي الصادر عام ١٩٦٢
(٣) د. محسن خليل ، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير ، مطبعة عيتاني الجديدة ، بيروت ، ١٩٦٥ ،ص ٨٤٠
(٤) د. فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص٢٢٦
(٥) الدستور البحريني الصادر عام ٢٠٠٢
(٦) الدستور القطري الصادر عام ٢٠٠٣

دخول احكامه حيز النفاذ ، وهي مدة نراها غير كافية لتحقيق الغرض الذي شرع من اجلها هذا النوع من الحظر وجاء هذا التحديد كجزء من التوافقات السياسية (١) ، اذ كانت الفقرة الثانية من المادة (**١٢٦**) تنص قبل تعديلها على انه (**لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الأول ، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور ، الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ...**) (٢) .

وهناك شكل اخر من اشكال الحظر الزمني قصد منه منع رئيس الجمهورية من اجراء أي تعديل يسمح له بمد مدة رئاسته أو اجراء تعديل يسمح بأعادة انتخابه لمدة جديدة الا أن الدساتير العربية لم تتبنى هذا النوع من الحظر ، ومثال ذلك ما نصت عليه الفقرة ٢ من المادة (**١٢٩**) من الدستور الكوري الصادر عام ١٩٨٠ والتي تنص على أن (**تعديلات الدستور لمد مدة منصب رئيس الجمهورية أو لاجراء تغيير يسمح بأعادة انتخابه لا تنفذ بالنسبة لرئيس الجمهورية الذي يشغل هذا المنصب في وقت اقتراح هذه التعديلات**) (٣) ، ولكن بالرجوع

الى التراث الدستوري العربي وجدنا انه زاخر بأمثلة ونماذج لحالات عدل فيها الدستور على نحو يمكن معه اختيار الرئيس لولاية اخرى لم ينص عليها الدستور ، الا انه حينما شارفت ولاية الرئيس (**بورقيبة**) الثالثة على الانتهاء صوتت الجمعية الوطنية على تعديل الفصل (٤٠) وانتخاب (**بورقيبة**) رئيساً لمدى الحياة وبعد الاطاحة به وتولي الرئيس (**زين العابدين بن علي**) الرئاسة وصدور دستور ١٩٨٩ والذي لا يجيز اعادة انتخاب الرئيس الا لولاية ثانية وحينما شارفت ولايته على الانتهاء تقدم بأقتراح تعديل الفصل (**٣٩**) بما يسمح له بالترشح لولاية جديدة وتمكن من تمرير هذا الاقتراح داخل مجلس النواب اذ اكتفى الفصل (**٧٣**) من الدستور لتعديله الحصول على تأييد الاغلبية المطلقة في المجلس ومثل هذا التعديل طرأ مرة اخرى حينما شارفت ولاية الرئيس الثالثة على الانتهاء .

وتمكن الرئيس (**اميل لحود**) عام ٢٠٠٣ من تمرير اقتراح تعديل المادة (**٤٩**) بدعم خارجي وبما يسمح له بالأستمرار لولاية ثانية (٤) .

---

(١) د. علي الشكري واخرون ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ وما بعدها
(٢) الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥
(٣) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٠٠
(٤) د.علي الشكري و اخرون، المرجع السابق ، ص ١٦٩

الفرع الثاني
حظر تعديل الدستور في ظل ظروف معينة

تتضمن بعض الدساتير النص على حظر أي تعديل لاحكامها خلال ظروف خطيرة أو استثنائية تجتازها الدولة ، وتحول دون التعبير عن الارادة الحقيقية للشعب ، فالحظر من تعديل الدستور خلال هذه الظروف يقصد به تجنب النتائج الخطيرة التي قد تترتب على السماح بتعديل الدستور في ظروف يتعذر بها على الشعب ممارسة سيادته والتعبيرعن رأيه (١) .

ويحدث ذلك عند وقوع اقليم الدولة في قبضة الاحتلال الاجنبي أو عند تعرض آمن الدولة وسلامتها للخطر ، وعلة هذا الحظر ترجع الى أن ارادة الشعب تكون مكبلة ومثقلة بهذه الظروف (٢) ، وتعديل حريته في ممارسة سيادته تكون مقيدة ، فأذا ما سمح بأجراء أي تعديل

في نصوص الدستور فقد يأتي ذلك التعديل بنتائج مخالفة لارادة الشعب الحقيقية ، ومناهضة لمصالح الدولة العليا (٣) ، واتجاهات الرأي العام (٤) .

والملاحظ أن أي من الدساتير العربية النافذة لم ينص على مثل هذا الحظر ، وكان الأولى بها جميعا أيراد هذا القيد لكونها الاكثر تعرضا لخطر الاحتلال والتهديد الخارجي والفتنة الداخلية ، فخلال العقد الاخير فقط من القرن العشرين ومطلع القرن الحالي تعرضت الكويت للاحتلال وهددت السعودية بهذا الخطر وخضع العراق رسمياً له . ومنذ اكثر من خمسة عقود تعرضت فلسطين للاحتلال ، وتعرضت لبنان والسودان اكثر من مرة للعدوان وتعرض الامن السوري وما زال يتعرض لخطر الاجتياح الاسرائيلي . ومن هنا نرى تضمين الدساتير العربية جميعا ومن بينها الدستور العراقي النافذ نصاً يحظر التعديل اثناء الاحتلال أو الفتنة الداخلية امراً لا غنى عنه لحماية الدستور ومؤسساته (٥) .

---

(١) د. محمد السناري ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٢
(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٥٩
(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٥٢١
(٤) د.علي الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٤٨٦
(٥) د.علي الشكري و اخرون ، المرجع السابق ، ص ١٧١

وهذا ما اخذ به الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ والذي نص في المادة (**٩٤**) منه على عدم جواز تعديل الدستور اثناء احتلال كل أو جزء من الاراضي الفرنسية ، وذلك رغبة من واضعي هذا الدستور في تجنب تكرار ماحدث في ١٠ يوليو ١٩٤٠ عندما قامت حكومة (**فيشي**) بتعديل الدستور في ظل الاحتلال الالماني (١) .

والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة (**٨٩**) والتي تنص على عدم جواز اجراء أي تعديل في الدستور عندما يكون هناك مساس بالسلامة الاقليمية للدولة ، كذلك في حال شغور منصب رئيس الجمهورية اذ نصت المادة (**٧**) من الدستور على تعليق العمل بالمادة (**٨٩**) والمتعلقة بكيفية تعديل الدستور وذلك في المدة الواقعة بين شغور منصب رئيس الجمهورية وانتخاب رئيس جديد للجمهورية (٢) .

ونصت المادة (**١١٨**) من الدستور الافغانستاني الصادر عام ١٩٦٤ على ما يأتي (**لا يتم تعديل الدستور في اثناء حالة الطوارئ**) (٣) .

اما بالنسبة الى الدستور المصري لعام ١٩٧١ الحالي ومن خلال القراءة المتأنية لنصوص المادة (**١٨٩**) (٤) ، والتي تحدد اجراءات تعديل الدستور المصري والنصوص الاخرى ، قبل التعديلين الاخيرين في عامي ٢٠٠٧,٢٠٠٥ نخلص الى أن الدستور لم يتبنى أي حظر أو قيد زمني عند تعديل الدستور ، وهو ما يعني بالضرورة انه يمكن تناول نصوص الدستور بالتعديل في أي وقت سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية (٥) ، وعلى عكس هذا الحكم في دستور ١٩٧١ قبل تعديله فأن الدساتير الملكية قد تبنت الحظر الزمني ، فالمادة (**١٥٦**) من دستور ١٩٣٠ كما سبق واشرنا نصت على انه (**لا يجوز اقتراح تنقيح هذا الدستور في العشر سنوات التي تلحق العمل به**) (٦) **.** الا أن هذا الحظر الزمني لم يحل دون العصف بالدستور نفسه وبكامل نصوصه فقد الغي العمل به في

---

(١) د. محمد السناري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٢٣
(٢) الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨
(٣) د.مصطفى قلوش ، المرجع السابق ، ص ١٨٢
(٤) الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١
(٥) د. رجب محمود طاجن ، قيود تعديل الدستور (دراسة في القانونين المصري والفرنسي) ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٨ ، ص ٨٣ وما بعدها ود.عمر حوري ود.حسين عثمان ، القانون الدستوري ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ١١٧ وما بعدها
(٦) د. محسن خليل ، الدستور البناني والمبادئ العامة للدساتير ، المرجع السابق ، ص٨٤

(**٣٠**) نوفمبر ١٩٣٤ ، ومع تعديل دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٧ اصبح من الممكن الحديث عن قيد زمني اتى به هذا التعديل ويتعلق بعدم جواز طلب تعديل الدستور عن طريق رئيس الجمهورية المؤقت عندما يخلو منصب الرئيس أو عجزه الدائم عن العمل (١) **.**

وسبق واشرنا الى أن المادة السابعة من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ تحظر تعديل الدستور اثناء خلو منصب رئيس الجمهورية (٢) .

على عكس الدستور المصري قبل تعديل ٢٠٠٧ اذ لم يتضمن هذا القيد حتى عام ٢٠٠٧ بموجب التعديل الدستوري (٣) **.**

فقد كانت المادة (٨٤) تنص قبل تعديلها على انه (**في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب ، واذا كان المجلس منحلا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا ، وذلك بشرط الا يرشح أيهما للرئاسة ويعلن مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو منصب الرئاسة**) (٤) .

وكنا نرى انه على الرغم من عدم وجود قيد زمني بهذا الشأن انه لا يجوز تعديل الدستور خلال مدة خلو منصب رئيس الجمهورية وذلك لان الرئيس المؤقت لا يشغل المنصب سوى ستين يوما فقط وهي مدة غير كافية لأمكان تقدمه بأقتراح لتعديل الدستور وبخاصة وأن المسائل الدستورية معقدة بطبيعتها وتحتاج الى الكثير من التروي والتاني ، وهو ما لا يمكن ما لا يمكن انجازه في هذه المدة الضيقة (٥) .

ومن خلال قراءة المادة (**١٨٩**) والتي تعلن أن الاقتراح هو حق لرئيس الجمهورية وهي وان كانت تشير الى المصطلح في عمومه اذ ينطبق على من يشغل منصب الرئاسة مؤقتا الا انه لا يمكن ان تفهم الا على أن المقصود هو رئيس الجمهورية في

---

(١) د. رجب محمود طاجن ، المرجع السابق ، ص٨٤
(٢) د. عصام الدبس ، المرجع السابق ، ص ١٣١
(٣) د. رجب محمود طاجن ، المرجع السابق ، ص٨٤
(٤) الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١
(٥) د. رجب محمود طاجن ، المرجع السابق ، ص٨٦

الظروف المعتادة ، أي رئيس الجمهورية المنتخب – بتصرف – الا أن التعديل الدستوري الاخير الذي اجري في عام ٢٠٠٧ اخذ بالقيد المشار اليه ، كأحد القيود الزمنية لتعديل الدستور ، اذ لا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت طلب تعديل الدستور أيا كان سبب شغله لمنصب الرئلسة بشكل مؤقت ، وسواء كان بسبب قيام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية اختصاصاته الدستورية ، أو بسبب خلو منصب رئيس الجمهورية ، أو عجزه عن العمل ، أو بسبب محاكمة رئيس الجمهورية بتهمة الخيانة العظمى (١) . وتنص المادة (**٧٤**) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ على انه (**لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستوري أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً الى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذ من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها**) (٢) .

وقد ثار تساؤل حول صلاحية رئيس الجمهورية في تعديل احكام الدستور فيما لو وضعت هذه المادة موضع التطبيق العملي وفي هذا الصدد يقول الدكتور(**يحيى الجمل**) :

(حدان اثنان لا غير يردان على سلطة رئيس الجمهورية عندما يوضع نص هذه المادة موضع التطبيق :

أولا": تعديل الدستور ومن باب أولى الغائه

ثانيا": الحد المستفاد من قاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها وهو الحد الذي يعبر عنه الفقه الحديث بقاعدة التوازن بين الضرورة من ناحية والاجراء المتخذ من ناحية اخرى (٣) . واننا نتفق مع ما ذهب اليه الدكتور النقشبندي من عدم صلاحية رئيس الجمهورية لتعديل احكام الدستور في ظل هذه المادة .

فضلا"عن ما تقدم من انواع الحظر الى أن بعض الدساتير توجب انقضاء مدة زمنية معينة بين كل تعديلين وذلك بهدف تأمين نوع من الاستقرار للاحكام الدستورية ، مثال ذلك اشتراط الدستور اليوناني لعام ١٩٧٥ والدستور البرتغالي لعام ١٩٧٦ انقضاء مدة خمس سنوات بين كل تعديلين (٤) . وبالرجوع الى الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ لانجد نصا" يشير الى وجوب انقضاء مدة زمنية معينة بين كل تعديلين كما انه لم يحرم التعديل خلال ظروف معينة تمر بها الدولة .

---

(١) د. رجب محمود طاجن ، المرجع السابق ، ص٨٧ وما بعدها
(٢) الدستور المصري الصادر عام١٩٧١
(٣) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٠٤
(٤) د. مصطفى قلوش ، المرجع السابق ، ص ١٨٢

المطلب الثالث

القيمة القانونية للنصوص التي تحظر التعديل

اتضح لنا مما سبق أن محاولة تحديد نطاق تعديل الدستور قد تكون عن طريق حظر تعديل بعض مواده (١) كليا أو جزئيا بصورة دائمة وهو ما اصطلح عليه بالحظر الموضوعي (٢) ، أو عن طريق حظر تعديل الدستور كله خلال مدة زمنية أو في ظل ظروف معينة تمر بها الدولة ، وفي هذه الحالات نكون بصدد حظر زمني ، فالسلطة التأسيسية ، اذا كانت لم تحظر تعديل الدستور بصورة مطلقة ، الا انها قد حظرت نسبيا تعديله ، وذلك بتحديد نطاق التعديل سواء من الناحية الموضوعية أو الزمنية (٣) . كما أن الرغبة في منح الدستور الفرصة الكافية لتجربته ، والحكم على مدى صلاحيته ، واذ أن الدستور هو قيد على الحاكمين ، وتكبيل

لسلطانهم ، فان هناك خشية كبيرة من أن الفئة الحاكمة قد تضيق مبكرا بقيود الدستور ، وتندفع نحوالعمل على تغييرها دون أن تمنح الدستور فرصة التجربة والاختيار ، لمعرفة مزاياه وعيوبه . ذلك الامر هو الذي دفع الى ابتكار الحظر الزمني ، لسد ابواب ذرائع التعديل مبكرا امام فئة الحاكمين لكن فكرة الحظر بنوعيها (**الزمني والموضوعي**) تلقى معارضة عند بعض الفقهاء ، ولما كان الدستور هو عمل تأسيسي يستند الى السيادة الشعبية – وبذلك فأن الحظر يصادر مقدما حق الشعب بالتغيير (٤) .

وبما انه ينعقد اجماع الفقه على انعدام القيمة القانونية للجمود المطلق وصورته حظر تعديل الدستور بصورة دائمة أو ابدية ، لانه يصادر حق الامة في تعديل دستورها أو تغييره ، ونعني أن الجيل الحاضر الذي وضع الدستور يعطي نفسه حق تقييد الاجيال القادمة ويقيد حريتها ويصادر سيادته ويفرض عليه ما يصلح اليوم وما قد لا يصلح غدا واذا كانت صورة الجمود المطلق الكامل لا تثير خلافا على كل حال والكل مجمع على رفضها (٥) .

---

(١) د. محمد السناري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٦٠

(٢) د. ابراهيم ابو خزام و د. ميلود الذهبي ، الوجيز في القانون الدستوري (دراسة تحليلية في النظرية العامة لفلسفة القانون الدستوري) ، مكتبة طرابلس العلمية العالمية ، بدون ذكر سنة الطبع ، ص٢٦٥

(٣) د. محمد السناري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٦٠

(٤) د. ابراهيم ابو خزام و د .ميلود الذهبي ، المرجع السابق ، ص٢٦٥

(٥) د. محسن العبودي ، المرجع السابق ، ص٦٩

الا أن الخلاف يثار بشأن القيمة القانونية للنصوص الدستورية التي تتضمن الحظر النسبي بنوعيه سواء في ذلك من الناحية الموضوعية (**حظر تعديل مواد معينة من الدستور**) أو الزمنية (**حظر تعديل الدستور كله خلال مدة زمنية أو في ظروف معينة تجتازها الدولة**) (١) .

وفي هذا المطلب سنتناول بالبحث الأراء الفقهيه التي قيلت بصدد القيمة القانونية للنصوص الدستورية التي تحظر تعديل الدستور من الناحيتين الموضوعية والزمنية .

الفرع الأول

مشروعية حظر التعديل

ذهب رأي في الفقه الى أن النصوص ، سواء تلك التي تحظرتعديل بعض احكام الدستور بصفة مؤبدة أو مؤقتة أم التي تحظر تعديل الدستور خلال مدة زمنية معينة تعد مشروعة و صحيحة من الناحية القانونية وأن لم تكن كذلك من الناحية السياسية (٢) ، ويكون واجب الالتزام بها قانونا لان الامة هي صاحبة جميع السلطات ، فأن استعمال هذه السلطات يجب أن يكون وفقا للطريقة التي حددها الدستور وعليه فتعديل الدستور لايتم الا وفق الاجراءات التي بينها ، وقد قيل أن مبدأ سيادة الامة يتنافى مع شرعية هذه النصوص (٣) ،ويقول هؤلاء الفقهاء : انه وأن كان صحيحا ان هذه النصوص تتعارض من وجهة النظر السياسية مع مبدأ السيادة الشعبية وممارسة الشعب للسلطة التأسيسية وحقه في انشاء وتعديل الدستور بأعتباره صاحب السيادة (٤) فيملك تعديل أو الغاء ما قرره في أي وقت ، فضلا ً عن ان افراد الشعب مخيرون ومن ثم لا يجوز لافراد معينين بذواتهم أن يقيدوا أولئك الذين يلونهم عن طريق منع تعديل الاحكام التي يضعونها فلا يجوز للجيل الحاضر أن يقيد أو يمنع تعديل احكام الوثيقة الدستورية على الاجيال القادمة (٥) ، الا انه يجب أن
يجري تعديل الدستور وفقا ً للاجراءات التي حددتها نصوصه ومن خلال السلطة التي

---

(١) د. محمد السناري ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص ١٤٢
(٢) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٠٦
(٣) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص٧٦
(٤) د . احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٠٦
(٥) د. محسن العبودي ، المرجع السابق ، ص٧١

اعطاها الدستور مهمة هذا التعديل (١) .

وعلى ذلك فأن الشعب لا يمكن ان يزاول حقه الا عن طريق السلطات القانونية التي أوجدها الدستور ، فلا يتصور عقلا ان تقوم هذه السلطات على اتيان عمل مخالف لاحكام الدستور . الا اذا كانت تستهدف بهذا العمل الانقلاب أو الثورة (٢) .

وعلى ذلك فأن هذه النصوص صحيحة من وجهة النظر القانونية ويجب التقيد بها واحترامها والعمل بمقتضاها وأن أي مخالفة لها تعد مخالفة للدستور الذي تم وضعه عن طريق السلطة التأسيسية المعبرة عن الارادة الشعبية (٣) .

والحجة القانونية الرئيسية لهذا الاتجاه هي أن الامة اذا وضعت دستورها وقيدت نفسها بنص صريح يحظر تعديل بعض احكام الدستور ، واجازت تعديل احكامه الاخرى بأجراءات خاصة ، فيجب أن تلتزم الامة والسلطات التي انشاتها تلك القيود التي قبلتها مسبقا ، فما دام أن الدستور بات لم يسقط أو يتغير بثورة أو انقلاب فيجب احترام نصوصه جميعا ، ومنها تلك التي تحرم تعديل الدستور أو تخضع التعديل لاجراءات معينة ، ولا يقال أن الامة باعتبارها مصدر السلطات تفعل ما تريد و هذا غير جائز قانونا ، لانه من الناحية القانونية البحتة الامة لا تزاول سيادتها وسلطاتها الا على الوجه المبين في الدستور نفسه ، والخروج على ما وضعه الدستور من ضوابط وشروط واجراءات يكون مخالفة قانونية ولو جاء ذلك من السلطات العامة التي انشأتها الامة (٤) .

ومن ابرز القائلين بهذا الرأي العميد (**عثمان خليل عثمان**) الذي يقول (**ونحن مع تسليمنا لكل ذلك " أي الحظر الدستوري الذي لا يقبله العقل " من حيث الواقع ، الا اننا لا نرى من الناحية القانونية البحتة وجها للخروج على الحظر المنصوص عليه دستوريا مادام الدستور قائما لم يسقط بالثورة أو يعدل بالانقلاب ... ولا تخفى الاهمية العملية للفارق بين الرأيين ، فالقول الذي نقوله وأن ترك لواقع الحياة السياسية التحكم في مصير**

(١) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٠٧
(٢) د. محسن العبودي ، المرجع السابق ، ص٧١
(٣) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٠٧
(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٧٠

هذه النصوص الجامدة و الا انه اذ يعدها صحيحة قانونا يقتضي احترام الناس اياها وحكم المحاكم على مقتضاها ، والا لترتب عكس ذلك تماما وهو ما لا يجوز التسليم به بحال) (١) .

اما الدكتور (**فؤاد العطار**) فيقول : (**ولئن قيل بأن هذا الحظر يتعارض مع مبدأ سيادة الشعب فهذا القول وأن صح من الجانب الفلسفي أو السياسي فهو لا يتصور من الجانب القانوني ، لان الشعب لا يمكن أن يزاول حقه الا عن طريق السلطات القانونية التي أوجدها الدستور ، فلا يتصور عقلا أن تقوم هذه السلطات على اتيان عمل مخالف لاحكام الدستور الا اذا كانت تستهدف بهذا العمل القيام بأنقلاب أو بثورة)** (٢) ، وبناء″ على ذلك انه من الجانب القانوني يكون لهذا الحظر الدستوري قيمته القانونية ، فتتقيد به السلطات التي أوجدها الدستور ونعني بذلك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، ويتبع ذلك من الجانب القانوني أن كل خروج على هذا الحظر يعد خروجا على احكام الدستور .

كذلك يرى الدكتور(**عبد الفتاح حسن**) **(انه ليس ثمة ما يمنع من أن يجمع الدستور بين كل هذه الصور فيكون في مجموعه جامدا جمودا نسبيا ويحظر في الوقت ذاته المساس بأي من نصوصه خلال مدة معينة ويحظر المساس ببعض نصوصه بصفة معينة)** (٣) .

كما أن الدكتور (**محمد ابو زيد محمد علي**) يقول : **(الا انني ارى أن مثل هذه النصوص التي تحظر تعديل الدستور سواء كان ذلك زمنيا أو موضوعيا نصوصا" صحيحة قانونا وملزمة وواجبة الاتباع طالما انها وردت في صلب الدستور لان محاولة تعديل الدستور في الحالات التي يحظر فيها ذلك يؤدي الى اهدار الدستور ذاته ، كما انه يهدر كل ما يجمع عليه غالبية الفقه من أن الدستور يقيد سيادة الدولة ، الا انها تلتزم به وتتقيد بحدوده ، لانه يلزم الدولة والافراد على السواء)** (٤) .

---

(١) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ نقلا عن الدكتور عثمان خليل ، المبادئ الدستورية العامة ، ط١٩٥٦ ، ص٣١
(٢) د. فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص٢٢٩
(٣) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٠٨
(٤) د. محمد ابو زيد محمد علي ، المرجع السابق ، ص ١٢٧ وما بعدها

وللتخفيف من حدة النتائج المترتبة على التسليم بمشروعية النصوص التي تحظر تعديل الدستور خلال مدة معينة أو تلك التي تحظر تعديل بعض مواده ، ذهب رأي الى أن هذه النصوص الدستورية ، مع الاعتراف بمشروعيتها والاقرار بقيمتها القانونية (١) ، الا أن ذلك لاينفي امكان تعديلها في أي وقت مثلها في ذلك مثل باقي نصوص الدستور التي يمكن تعديلها دائما ، وبذلك يمكن اسقاط الحظر الوارد فيها على التعديل ، ومن ثم تنحصر القيمة الفعلية لهذه النصوص ، طبقا لهذا الرأي في كونها تؤدي الى منع اجراء التعديل الا بعد روية و تفكير و بأتباع اجراءات اكثر طولا واشد تعقيدا (٢) . وعلى هذا النحو رتب اصحاب هذا الاتجاه على صحة الحظر بعدم التعديل أن كل خروج عليه يعد خروجا على احكام الدستور واهدار لقوته ما دام الدستور قائما (٣) .

الفرع الثاني

بطلان حظر التعديل

ذهب غالبية الفقه الى أن النصوص الخاصة بحظر تعديل الدستور لا قيمة لها ، فالسلطة التأسيسية التي تضع الحظر ليست أسمى من السلطة التأسيسية لجيل مقبل ، وبالتالي لا تملك تقييدها وعلى ذلك فالنصوص المتعلقة بالحظر ماهي الا مجرد اماني أو اعلانات سياسية مجردة من أي قوة الزامية أو قانونية في مواجهة السلطة التأسيسية المستقبلية (٤) .

فهذه النصوص في حقيقتها نصوص ولدت ميتة لا يرجى نفعها لمخالفتها طبيعة الاشياء التي تقتضي التغيير والتبديل ، فالدستور يكون – وهو القانون الاساسي والاعلى للدولة – قابل للتبديل والتعديل حتى يساير ظروف البيئة والظروف التي يعيشها ، هذا فضلا عن ان حظر التعديل يتنافى ومبدأ سيادة الامة لان حظر التعديل يعني حرمان الأمة من اهم عناصر سيادتها أي مباشرة التعديل (٥) .

---

(١) د.محمد السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة ، المرجع السابق ، ص ١٤٣

(٢) د. محمد السناري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٦٢

(٣) د. ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٦٧

(٤) د. فتحي فكري ، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة – دستور ١٩٧١ ، الكتاب الأول (المبادئ الدستورية العامة) ، ٢٠٠٤ ، ص٣٧٤

(٥) د. ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، ص ١٦٧

وذهب هذا الرأي الى أن النصوص التي تحرم تعديل الدستور خلال مدة معينة ، أو تحرم تعديل بعض مواده بصفة دائمة ليس لها قيمة اطلاقا من الناحية السياسية أو القانونية على السواء:

- فمن الناحية السياسية : يرى انصار هذا الرأي أن تلك النصوص لا قيمة لها ، لان الدستور الذي تضمنها سوف يفقد الحياة على أيدي الثورات التي ستبرهن لواضعيه عدم جدوى تلك النصوص ، فالدستور هو الذي يبين نظام الحكم في الدولة وفقا للاتجاهات المختلفة السائدة وقت صدوره ، وطالما أن تلك الاتجاهات – سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية – في تغير دائم وتطور مستمر ، وجب على الدستور أن يتغير ويتطور بما يجاري تلك الاتجاهات ، لانه اذا تطورت تلك الاتجاهات وجمد الدستور وعجز عن أن يلاحق هذا التطور ويتسع لكل جديد ، فسوف ينفصل عن الحياة العملية ويغدو مخالفاً للضرورات السياسية والوقائع المتجددة ، لذا فأن اقوى ضمان لحماية الدستور وكفالة احكامه لا ينبع من افكار واضعيه ، وانما يكمن في شدة حرص الشعب على دستوره وفي مدى ملاءمته لظروفه ، وما

دام أن الشعب صاحب السيادة بصفة اصلية ، يملك تعديل أو الغاء ما قرره ويستبدل به غيره طبقاً لاحواله وظروفه ، فيكون الحظر الدستوري منافيا لمبدأ سيادة الشعب اذ لا يجوز للاجيال الحاضرة أن تقيد عن طريق هذا الحظر الاجيال القادمة (١) .

- ومن الناحية القانونية – يرى دعاة هذا الرأي أن كل قانون يفترض أن يكون قابلا للتعديل بما في ذلك الدستور وهو التشريع الاعلى للبلاد يجب أن يساير تطور المجتمع و الحياة السياسية والاجتماعية ، ومن ثم فأن تحريم تعديله ولو انصب على بعض احكامه يتعارض مع ضرورات التطور سيما وأن الاحكام المحرم تعديلها تمس جوهر نظام الحكم فلا يجوز تجميدها بشكل مطلق أو ابدي أو حتى لمدة محددة لان هذا الجمود الشديد قد يؤدي الى الثورة أو الانقلاب للخروج من هذا الجمود المتطرف للدستور (٢) ، ويضيف انصار هذا الرأي الى أن السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور في وقت معين لا تستطيع أن تدعي انها اكثر سموا من السلطة التأسيسية اللاحقة لها فالأولى ليست اعلى من الثانية حتى يكون لها الحق في تقيدها فكل امة كما قرر رجال الثورة الفرنسية في دستور ١٩٧١الحق الذي لا يمكن سقوطه في تغيير دستورها (٣) .

---

(١) د. هاني الطهراوي ، المرجع السابق ، ص٣٩٢ وما بعدها
(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٦٧
(٣) د. ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٦٥

ويمكن أن نضيف أيضاً لصالح هذا الاتجاه الذي يذهب الى عدم مشروعية وبطلان تحريم تعديل الدستور ، أن الوقائع العملية اثبتت أن هذا التحريم ليست له أي قيمة في الواقع ، اذ سرعان ما اصابت يد التعديل تلك الدساتير التي حرمت تعديل نصوصها كليا أو جزئيا ، ومثال ذلك الدستور الفرنسي الصادر عام ١٧٩١ والذي حرم تعديل نصوصه جميعا لمدة اربع سنوات تالية ، تم تغييره رغم ذلك بعد عامين فقط بدستور ١٧٩٣ الذي وضعته الجمعية التأسيسية (١) ، في حين أن دستور ١٨٧٥ والذي لم يتضمن مثل هذا الحظر استمر تطبيقه حتى عام ١٩٤٠ .

اما الدستور المصري لعام ١٩٣٠ الذي حرم ادخال أي تعديل عليه قبل مرور عشر سنوات على نفاذه فتم الغائه رغم ذلك تحت ضغط الشعب بعد اقل من خمس سنوات من اصداره ، وتمت العودة بتطبيق دستور ١٩٢٣ ، كما أن دستور ١٩٢٣ نفسه تضمن نصا يحرم تعديل نظام وراثة العرش ومبادئ النظام النيابي البرلماني التي قام عليها هذا الدستور ، سقط مع ذلك بالكامل عقب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ (٢) .

ومن هنا يمكننا القول بأن هكذا نصوص أن وجدت في دستور ما فهي لا تتعدى كونها اهداف وتطلعات ليس لها قيمة قانونية (٣) .

الفرع الثالث
التمييز بين صورتي الحظر النسبي

يميز انصار هذا الاتجاه بين نوعين من التحريم : التحريم الموضوعي الذي يتصل بمنع تعديل بعض قواعد الدستور مؤبدا ، والتحريم الزمني أو الوقتي والذي يتصل بحظر تعديل الدستور كله و بعضه لمدة زمنية محددة (٤) ، ومن ابرز القائلين بهذا الاتجاه الاستاذ بيردو الذي يرى أن النصوص التي تحظر تعديل بعض مواد الدستور مجردة من كل قيمة قانونية لانها تعد تقييداً لمبدأ سيادة الامة وارادتها الحرة في اجراء ما تشاء من التعديلات الدستورية ، وأن السلطة التأسيسية الحالية لا تستطيع ان تقيد السلطة التأسيسية المقبلة ،فهي

(١) د. ابراهيم شيحا ود . محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص٤٥٢
(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٦٩
(٣) د. عمر حوري ، المرجع السابق ، ص٦٣
(٤) د. ابراهيم شيحا و د.محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص٤٥٣ وما بعدها

اذن باطلة .

ويقول الاستاذ بيردو : (**بالنسبة لنا نحن الذي نسلم ... بتعايش سلطة مؤسسة مطلقة ... مستخلصة من كل الشكليات مع سلطة التعديل التي في اصلها مقيدة ... فليس هناك صعوبة بقبول صحة التقييدات التي يفرضها الدستور على نشاط هذه السلطة الاخيرة ، قد تكون القيود عديمة التبصر أو النفع الا أن اقامتها سليمة من الناحية القانونية**) .

ويضيف قائلا (**حين يمنع الدستور من النيل من شكل النظام (السياسي) ... فهو لا يعلن ابدا الثبات المطلق للمؤسسات ، لان ذلك لا معنى له ، انه يرفض فقط على هيئة التعديل مكنة اجراء تعديلات هي من حيث طبيعتها أو من حيث اهميتها تتجاوز امكانات سلطة مؤسسة ، الا أن مثل هذه التعديلات يعود دائما للسلطة المؤسسة الاصلية القيام بها**) (١) ، كما أن الاستاذ بيردو يقر بمشروعية حظر تعديل الدستور خلال مدة زمنية معينة ، وهو يسلم بهذا الصدد بمشروعية ما تضمنه دستوري سنة ١٩٤٦ ودستور سنة ١٩٥٨ في فرنسا من

حظر تعديل الدستور عندما تتعرض اراضي الدولة للاحتلال الاجنبي على اساس أن ارادة الامة وسيادتها تكون في حالة شلل يحول دون ممارسة السلطة التأسيسية (٢) ، ويقول أن مثل هذا التحريم يجب أن يكون مشروعا لان له ما يبرره لان ارادة الامة تكون معيبة وقت الاحتلال فلا يتصور ممارسة السلطة التأسيسية للامة ، ففي الامثلة الاخرى للحظر الزمني فهو يرى شرعيتها نتيجة حاجة الدستور الجديد للثبات والاستقرار مما يبرر تحريم تعديله في مدة معقولة تلي نفاذه (٣) ، ويؤيد بعضهم في مصر هذا الرأي فقرر أن التفرقة بين الصورتين من صور الحظر امر يبرر المغايرة في الحكم بينهما فحظر تعديل بعض احكام الدستور اطلاقا يتضمن مصادرة صريحة وابدية لارادة الاجيال القادمة وهذا الحظر يلحق بالجمود المطلق الكلي الذي يتفق الجميع على رفضه وأن الفارق بين صورة الجمود التي يرفضها بيردو والجمود المطلق الكلي الذي يرفضه الجميع هو فارق في الدرجة فقط (٤) ، اذ أن المنع هنا يتعلق ببعض النصوص والمنع هناك يتعلق

---

(١) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ وما بعدها
(٢) د. محمد السناري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٦٣
(٣) د.محمدرفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص٧١
(٤) د. ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٦٨

بكل النصوص ... اما الصورة الثانية التي تضع حاجزا زمنيا معينا يحال دون التعديل فيه والتي يراه بيردو سليمة – ونراها كذلك معه – فما الفارق بينهما من حيث الطبيعة – وبين أن يقال انه يجب أن تمضي مثلا ستة اشهر بين ابداء الرغبة في التعديل والتصويت على التعديل والكل يجمع على انه لا غبار على مثل هذا الاشتراط (١) .

اذا كان ما قال به الاستاذ بيردو قد لقي تأييدا وترحيبا لدى البعض من الفقه المصري على النحو السابق فلم يسلم بمشروعية حظر تعديل بعض احكام الدستور اطلاقا وسلم على العكس من ذلك بمشروعية حظر تعديل الدستور خلال مدة معينة ، فأن البعض الاخر من الفقه المصري قد اخذ برأي مخالف فأقر بمشروعية حظر تعديل بعض احكام الدستور،ولم يقر بمشروعية حظر تعديل الدستور خلال مدة معينة ، وبمعنى اخر انه اجاز مارفضه بيردو ، ورفض ما اجازه بيردو في شأن حظر التعديل (٢) .

الفرع الرابع

عدم التفريق بين نوعي الحظر

لم يفرق هذا الاتجاه بين نوعي حظر تعديل نصوص الدستور واعتبرهما جائزين ومتمتعين بالقيمة القانونية وبالتالي فهي نصوص ملزمة الا أن هذا الفقه قد اقر كذلك بحق الشعب في تعديل هكذا نصوص في أي وقت وفق الاصول المنصوص عليها بالدستور ذاته (٣).

فأذا ما تم تعديلها وفقا للاجراءات المنصوص عليها في الدستور سقط الحظر الوارد فيها على التعديل ، ومن ثم يمكن تعديل الدستور خلال المدة التي كان محظورا فيها اجراء التعديل أو تعديل الاحكام التي كانت ممنوعة من التعديل ، فالقيمة الفعلية لهذه النصوص تكمن في كونها مانعا لا جراء التعديل الا بعد روية وتفكير وتمحيص (٤) ، يقول بعض الفقهاء أن النصوص التي تحظر التعديل – بصوره المختلفة – صحيحة ومشروعة ومتمتعة

---

(١) د.فتحي فكري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٣٧٧
(٢) د. ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٦٩
(٣) د.عمر حوري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٦٤
(٤) د. ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٧٠

بالقوة القانونية الملزمة ، ولكن ذلك لا يحول دون جواز تعديلها في كل وقت مثله مثل بقية نصوص الدستور (**فالقيمة الفعلية لهذه النصوص تنحصر في كونها تؤدي الى منع اجراء التعديل الا بعد روية وتفكير**) (١) .

ويضيف هؤلاء (**أن النص على تحريم تعديل الدستور أيا كانت صورته يعد نصا غير موفق ومع ذلك ولكي لا نهدر قيمته كنص من نصوص الدستور نرى وجوب البدء بتهدير هذا النص نفسه فتزول بذلك العقبة القانونية ، ويصبح تعديل النصوص التي كان المساس بها محظورا امرا جائزا من الناحية الدستورية ونعتقد أن هذا الحل افضل من القول بأنعدام قيمة النصوص الدستورية المحرمة للتعديل لانه فيه توفيقا بين الاعتبارات المنطقية الدافعة الى هذا القول من ناحية ، وبين مبدأ المشروعية واحترام نصوص الدستور من ناحية اخرى**) (٢) .

كما يقولون أن الاقرار لهذه النصوص بالقوة القانونية الملزمة امر لا يترتب عليه بالضرورة تقييد ارادة السلطة التأسيسية الحالية أو القادمة ، اذ بمقدور هذه السلطات أن تعدل النصوص المتضمنة لحظر التعديل وفقا للاجراءات المنصوص عليها في الدستور أو الاحكام الدستورية الممنوع تعديلها (٣) .

وعليه فأن الحظر وفقا لهذه الاتجاه هو عبارة عن الية لخلق هالة شكلية غير حقيقية لنصوص يتطلب تعديلها تمحيصا اكثر من العادة (٤) .

الفرع الخامس

التفرقة بين اثر الحظر بالنسبة للسلطة التأسيسية الاصلية والسلطة التأسيسية المنشأة

يتخذ هذا الرأي موقفا موحدا اتجاه جميع انواع الحظر ، ويذهب اصحاب هذا الرأي الى التفرقة بين اثر الحظر بالنسبة للسلطة التأسيسية الاصلية واثره بالنسبة للسلطة التأسيسية المنشأة ويقولون : أن هذا التحريم عديم القيمة تماما بالنسبة للسلطة التأسيسية الاصلية فهذه السلطة تتمتع دائما باختصاص مطلق وهي وحدها التي يصدق بالنسبة لها

(١) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١١
(٢) د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف الاسكندرية ،٢٠٠٠، ص ١٥ وما بعدها
(٣) د. ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٧٠ وما بعدها
(٤) د. عمر حوري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ٦٤

القول من أن "النصوص التي تحظر التعديل لكل أنواعه " تشبه المظاهرات السياسية أو الاماني المجردة ويصدق بالنسبة لها ما يقال من أن السلطة التأسيسية لا يمكن أن تقيد نفسها بقيود ملزمة لأن ارادة صاحب السلطة التأسيسية اليوم ليست اكبر من ارادته غدا حتى تحرمه من هذا التصرف ، اما بالنسبة الى السلطة التأسيسية المنشأة فأن هذه النصوص التي تقضي بتحريم التعديل تعد واجبة الاحترام (١) .

ولكي نفهم هذا الرأي يجب أن نبين الفارق بين هاتين السلطتين التاسيسيتين : فالسلطة الاصلية هي اعلى سلطة في الدولة على الاطلاق لأنها تختص بالغاء الدستور القائم ووضع دستور قائم جديد ، ويمارسها في ظل مبدأ سيادة الامة الشعب والجمعية التأسيسية المنتخبة لوضع الدستور أو الاستفتاء الشعبي على دستور جديد ، بينما السلطة التأسيسية المنشأة هي سلطة ادنى درجة وتختص بمجرد تعديل الدستور القائم تعديلا جزئيا ، وهي عادة يمارسها في الغالب البرلمان القائم بأجراءات خاصة تتميز بأشتراط اغلبية كبيرة لتقرير التعديل تعلو على الاغلبية العادية التي تكفي لوضع وتعديل القوانين العادية (٢) .

وبناء على ما سبق فأن هذا الرأي يذهب الى أن النصوص التي تحرم تعديل الدستور ، لا قيمة لها ازاء السلطة التأسيسية الاصلية بما لها من علو مطلق واختصاص مطلق أيضا ، فهي لا تتقيد بالنصوص التي تحرم التعديل ، فهذه النصوص تصبح مجرد اماني تدعوها للتأني في تعديل الدستور ، ولكن لا تحرمها من تعديل أي نص في الدستور حتى أيضا تلك النصوص التي حرم هذا الدستور تعديلها ، اما السلطة التأسيسية المنشأة وهي اقل قوة ودرجة ، فهي يجب أن تتقيد بما رسمه لها الدستور من اختصاص محدد الا وهو اجراء ما سمح لها الدستور بامكأنية تعديله ، دون تلك النصوص التي حرمها الدستور من اجراء تعديلها (٣) ، وهناك رأي يذهب الى أن الحظر عادة ما ينصب على محاور ارتكاز النظام الحاكم ، كتغيير شكل الحكم أو الاسس الاسلامية لبعض أنظمة الحكم ، وهذا التغيير لا يمس بصيغة النصوص بل يمس احد اركان النظام أو انه بالتالي سوف يضعنا امام دستور جديد ، عندها لاتملك السلطة المنشأة المساس بتلك النصوص بأعتبارها مقيدة من قبل السلطة التأسيسية الاصلية ، بل أن هذه الاخيرة لاتقوم بمهمة تعديل الدستور القائم

(١) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١١٢
(٢) د. ابراهيم شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق ، ص٤٥٤
(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٧٢

وانما تضع دستورا جديدا ، والحالة نفسها بالنسبة للحظر الزمني الذي يدعو الحاجة الى تعديل النصوص التي تضمنت حظرا زمنيا بالنسبة للمواد التي تشكل العمود الفقري للدستور ، فعندما برزت الحاجة لتعديل الدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ ، تم تشكيل جمعية تاسيسية بناءا على طلب المجلس التشريعي لاجل وضع دستور جديد لغرض تعديل الدستور القائم ، على الرغم من الحظر الزمني المفروض عليه والذي يمنع تعديله قبل مرور عشر سنوات (١) . ويضيف مؤيدوا هذا الرأي (**أن السلطة المنشأة لا تستطيع أن تعدل النصوص التي تحرم تعديل مواد معينة في الدستور بصفة مؤبدة أو مؤقتة أو النصوص التي تمنع هذا التعديل لمدة زمنية محددة أو عند تعرض الدولة لظروف معينة لأنها سلطة منشأة أولا واخيرا أي ليست سلطة اصلية ، ولهذا يلزم لاجراء التعديل في هذه المواد المحظور تعديلها تدخل السلطة التأسيسية بنفسها**) ، ثم يستشهد اصحاب هذا الرأي بأنه لم تستطع أية سلطة تاسيسية منشأة تعديل النصوص التي كانت محرمة في دستور ١٩٢٣ المصري مما استدعى تدخل السلطة التأسيسية الاصلية بعد قيام ثورة ١٩٥٢ والغاء الدستور كله في كانون الأول من نفس العام (٢) .

بعد استعراض هذه الاتجاهات المختلفة لابد من الاشارة الى اراء بعض الاساتذة فنجد أن الدكتور ابراهيم شيحا يقول: (**أننا نميل الى تأييد الاتجاه الرابع الذي يقر لهذه النصوص بالقوة القانونية شأنها في ذلك شأن غيرها من النصوص الدستوري باعتبارها صادرة عن ارادة السلطة التأسيسية الاصلية في الماضي ومعبرة عن سيادة الامة أو الشعب وقت وضع الدستور ... وتأييدنا لهذا الاتجاه يستند الى اعتبارين ، ويكمن أولهما في ضرورة احترام الاعمال الصادرة عن السلطة التأسيسية الاصلية للاجيال الماضية وذلك بالاعتراف بصحة الاعمال الصادرة عنها دون التنكر لها ببطلأنها وتجريدها من أي قيمة قانونية ، اما الاخر يكمن في ضرورة احترام ارادة الاجيال الحالية أو المقبلة اذا ما عن لها تعديل الدستور وضرورة التوفيق بين هذه الارادة واحترام الشكليات المنصوص عليها في الدستور ، ولن يتحقق ذلك بطبيعة الحال الا عن طريق تعديل النصوص المتضمنة للحظر باتباع الاجراءات المنصوص عليها دستوريا**) (٣) .

---

(١) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص٧٦ وما بعدها

(٢) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١١٢ نقلا عن د. عبد الغني بسيوني ، القانون الدستوري ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٥ ، ص ١٦٧

(٣) د. ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٧٠ وما بعدها

اما الدكتور محمد عبد العال السناري فهو يؤيد ما ذهب اليه الفقيه جورج بيردو فيقول (**أننا نؤيد الاستاذ بيردو في خصوص التمييز بين صورتي الحظر النسبي من اذ قيمتها القانونية ، ويجد هذا التمييز تبريره في أن النصوص التي تحظر تعديل بعض احكام الدستور تضفي – في الواقع – طابع الجمود المطلق على جزء من الدستور ، ولذلك لا يمكن الاقرار لها بأي قيمة قانونية ، اما النصوص التي تحظر التعديل خلال مدة زمنية معينة ، فأن الاثر المترتب عليها لا يعدو وأن يكون اطالة المدة اللازمة لتعديل الدستور ، ولكن ذلك التعديل ، لا يزال ممكنا بالنسبة لكل احكام الدستور ، بعد مضي المدة التي لا يجوز القيام بالتعديل خلالها**) (١) .

ويذهب الدكتور فتحي فكري الى تأييد الاتجاه الأول الذي يقر بمشروعية النصوص التي تحظر التعديل فيقول (**... نجد أنفسنا اكثر ميلا الى القول بقانونية تلك النصوص ...**) (٢) .

اما الدكتور عمر حوري فيقول (**اما الرأي عندنا ، فهو أن حظر تعديل الدستور لمدة معينة أو حظر تعديل بعض النصوص بصورة مطلقة يمثل صورا من صور الجمود المطلق الذي هو بجميع الاحوال مرفوض للاسباب التي سبق عرضها ، ولكننا لا نستطيع أنكار ارادة الشعب اذا ما ارتات حظر تعديل دستور ما وهذا ما يبرر وجود هكذا نصوص في الحياة العملية ، ولكن يبقى الامر أن هذه الارادة بكل ما تتضمن من سيادة ليس لها أن تلزم الاجيال القادمة ، والتي يكون لها كامل الحق في تغيير النصوص والمبادئ الدستورية**) (٣) .

---

(١) د. محمد السناري ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٤٧
(٢) للتفصيل راجع الدكتور فتحي فكري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٧٧
(٣) د. عمر حوري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٦٤ وما بعدها

اما الدكتور احمد النقشبندي فيرى انه : (**يجب التفريق بين النصوص المهمة والجوهرية التي تتعدى اثار تعديلها الى بقية نصوص الدستور ، وبين النصوص الاخرى التي لا تتعدى اثار تعديلها الى نصوص اخرى ولا تشكل انعطافا مهما في مجمل النظام السياسي في الدولة ، علما أننا لا نجد مبررا في هذه الحالة للنص على حظر تعديلها ، ولكن أن حصل ذلك فأننا نرى أن من حق الشعب دائما أن يعدل أي نص من نصوص دستوره ، وأن أي قيد على رغبته وارادته في التعديل يعد قيدا من الناحية القانونية والسياسية ... اما بالنسبة الى النصوص التي تحظر التعديل خلال مدة زمنية معينة فيقول ... انسجاما مع رأينا السابق ، نرى أن هذه النصوص تعد قيدا على ارادة الشعب وحريته في تعديل دستوره في الشكل والوقت الذي يريده وهذه النصوص لا تقوى على الوقوف في وجه ارادته هذه ، وهذا ما اثبته التاريخ الدستوري للكثير من أنظمة الحكم المختلفة ، لذلك نرى عدم صحة هذه القيود وبطلانها من الناحية القانونية – والنصوص التي تحظر التعديل عند تعرض الدولة لظروف معينة نعتقد أن هذه الحالة تندرج ضمن حالة الضرورة ، والضرورات تبيح**

المحظورات وأن الغاية وهي الحفاظ على امن الشعب والدولة في ظل هذه الظروف الخاصة والمؤقتة بطبيعة الحال نبرر هذه الوسيلة ، لذلك نرى صحة هذا القيد وقانونيته) (١) .

ونحن وبحسب رأينا المتواضع نؤيد الرأي الذي يذهب الى أن حظر تعديل بعض مواد الدستور بصورة مؤبدة أو مؤقتة وبالاخص النصوص الخاصة بشكل نظام الحكم ووراثة العرش وبدين الدولة والنصوص التي تحظر التعديل خلال مدة زمنية معينة من تاريخ نفاذ الدستور أو النصوص التي تحظر التعديل عند تعرض الدولة للاحتلال أو التعديل الذي من شأنه أن يؤدي الى المساس بسلامة اراضي الدولة الى أن مثل هذة النصوص صحيحة ومشروعة ونافذة في مواجهة جميع السلطات في الدولة (**التأسيسية**) سواء كانت سلطات سابقة ام لاحقة بل وأيضا تكون كذلك في مواجهة الشعب نفسه .

---

(١) د.احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١١٤ وما بعدها

الفصل الثاني

حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور

الفصل الثاني

حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور

نحت الدساتير العربية بانظمتها السياسية المختلفة (**بأستثناء البرلماني التقليدي**) الملكية منها والجمهورية نحو افراد الرئيس بصلاحيات دستورية بالغة الاهمية ، حتى غدت غالبية الأنظمة الدستورية العربية ان لم نقل جميعها وكانها انظمة خاصة يؤدي فيها الرئيس أثرا مهما في ادارة الدولة وتسيير شؤونها ، وتبدو فيها باقي سلطات الدولة وكأنها دوائر تتبع الرئيس في ادارتها وقراراتها .

وعلى خلاف دساتير الدول المتقدمة والاكثر ديمقراطية والتي تحرص دائما على تنظيم عمل الرئيس على نحو يمكن معه اداء مهامه الدستورية وفق الحدود المرسومة لها من جانب وبما يحفظ هيبة الرئيس ومكانته كونه رمزا للدولة من جانب اخر ، لكن هذه الحصانة لاتعني بحال من الاحوال تحصين الرئيس من المسؤولية عن اخطائه الوظيفية أو عن اساءة استعمال صلاحياته .

وعلى خلاف الحال في الدساتير الديمقراطية ، تسعى الدساتير العربية جاهدة الى تحصين الرئيس من المسائلة على الرغم من انفراده بصلاحيات دستورية بالغة الاهمية على الصعيد التشريعي والتنفيذي والقضائي، والملفت للنظر أن سائر الدساتيرالعربية بأستثناء الدستور الاماراتي والاردني والصومالي تمنح الرئيس منفردا أو بالاشتراك مع سلطة اخرى صلاحية اقتراح تعديل الدستور، وحتى الدساتير التي استثنت الرئيس من هذا الحق كان لها مبررها، فالدستور الاماراتي حين تشريعه كان دستور مؤقتا ركز غالبية الصلاحيات الهامة بيد المجلس الاعلى للاتحاد الذي يضم حكام الامارات (١) .اما الدستور الصومالي فصدر في عام ١٩٦٠ في ظروف استثنائية اريد له التنفيذ على أي نحو، اذ اشار الدستور الى نفاذ احكامه بصفة مؤقتة على ان يطرح بعد ذلك على الاستفتاء. ودستور يصدر و ينفذ على هذا النحو قد لا يخص الرئيس بصلاحيات هامة بما فيها التاسيسة منها

---

(١) انظر المادة (١/٣/١٠٦) من الدستور الصومالي الصادر عام ١٩٦٠

سعياً وراء تسهيل مهمه نفاذه وتسييره ليكون دستورا قائما . وفي الاردن يستطيع الملك تمرير ما يراه من تعديلات دستورية من خلال مجلسي النواب والاعيان ولا حاجة لمنحه حق اقتراح التعديل .

ومما لاشك فيه أن اتجاه الاغلب الاعم من الدساتير العربية نحو منح الرئيس حق اقتراح تعديل الدستور يقف وراءه الرغبة في فرض هيمنة الرئيس وتشديد قبضته على الدستور مثلما يشدد الرئيس قبضته على السلطتين التشريعية والتنفيذية ومن خلال هذه الصلاحية يمكن للرئيس اعادة النظر بصلاحياته وطبيعة علاقته بباقي سلطات الدولة، بل أن هذه الصلاحية هي التي مكنت اكثر من رئيس عربي تمديد فترات توليه الرئاسة لمرات عدة ، بل ومكنت بعضهم من تحويل النظام السياسي من نظام جمهوري الى ملكي وراثي من حيث توارث الرئاسة وأن ظل الدستور والاطار العام للنظام يشير الى أنه نظام جمهوري . وبذلك فقد تباين موقف الدساتير العالمية الاكثر ديمقراطية في التطبيق، من منح الرئيس حق اقتراح تعديل الدستور، فقد حدد الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ هذا الحق بالكونغرس وثلثي المجالس التشريعية للولايات مما يعني بالضرورة أن ليس للرئيس في الولايات المتحدة الامريكية حق اقتراح التعديل (١) . وعلى خلاف هذا الاتجاه الدستوري ، منح الدستور الفرنسي الرئيس بناء على

اقتراح الوزير الأول حق اقتراح تعديل الدستور (٢) . ويبدو ظاهرا أن ليس للرئيس سوى دور شكلي في اقتراح تعديل الدستور، لكن الواقع يشير الى خلاف ذلك، فاللرئيس تلبية اقتراح التعديل أو رفضه فالملائمة تظل بين يديه ، لكن سلطته التقديرية تنتهي بمجرد تبني الاقتراح اذ يبقى ملزما بمضمونه ومحتواه دون أن يكون له حق تعديله بما يفرغه من مضمونه أو يطرحه على نحو اخر مغاير .

وعلى ذلك أن منح الرئيس حق اقتراح تعديل الدستور أو الاشتراك في هذا الحق ليس ماخذا يسجل على الدستور، لكن الماخذ أن يستخدم الرئيس هذا الحق في غير اغراضه كان يقترح تعديل النص على نحو يمنحه حق البقاء في منصبه لولاية اخرى أو لعدد غير محدود من الولايات (٣) .

---

(١) انظر المادة (١/ف١٨/ج٨) من الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧

(٢) المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨

(٣) د. علي يوسف الشكري ، دور رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور (دراسة في الدساتير العربية) ، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة / النجف الاشرف ، العدد الرابع عشر، العام الخامسة ، ٢٠١١، ص٩٢ نقلا عن Bernard Branchet,la revision de la constitution sous la V republique, L.G.D.J, 1990, p. 19

وتتباين مواقف الدساتير العربية من منح الرئيس حق اقتراح تعديل الدستور .

مما تقدم نستطيع أن نعرف الاقتراح بأنه: هو المرحلة الأولى التي تنبثق منها عملية تشريع القانون، وهي تبدا منذ اعداد المشروع الأول للقانون حتى تقديمه الى السلطة المختصة بالتشريع، وفقا لاحكام الدستور لمناقشته والتصويت عليه (١) .

وللتعرف على حق رئيس الدولة في تعديل الدستور في دساتير دول (**العراق ولبنان واليمن**) لابد لنا من معرفة النظام الدستوري المتبع في تلك الدول ومدى تناسب هذا الحق الممنوح للرئيس (**الحق في اقتراح تعديل الدستور**) مع النظام الذي يتبناه الدستور (**برلماني "تقليدي ، متطور" خاص**) وهذا ما سنتناوله بأيجاز في كل من دساتير (**العراق ، لبنان ، اليمن**) .

وبذلك سنقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث نتناول في المبحث الأول حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام البرلماني التقليدي (**العراق انموذجاً**) وفي المبحث الثاني نتناول حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور في الدساتير

العربية ذات النظام البرلماني المتطور (**لبنان انموذجاً**) ونتناول في المبحث الثالث حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام الخاص (**اليمن انموذجاً**) وذلك على التفصيل الاتي .

المبحث الأول : حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور في الدساتيرالعربية ذات النظام البرلماني التقليدي (العراق انموذجاً)

المبحث الثاني : حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستورفي الدساتير العربية ذات النظام البرلماني المتطور (لبنان انموذجاً)

المبحث الثالث : حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستورفي الدساتير العربية ذات النظام الخاص (اليمن انموذجاً)

---

(١) اشرف عبد الله عمر ، السلطة المختصة باقتراح القوانين (دراسة مقارنة) ، رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون / جامعة بابل ، ٢٠٠٤ ، ص٥

المبحث الأول

حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام البرلماني التقليدي (العراق انموذجاً)

قبل التعرف على حق رئيس الدولة في تعديل الدستور في الدستور العراقي لابد لنا من التطرق الى موضوع طبيعة النظام الدستوري المطبق في العراق ثم نتطرق الى حق الرئيس في هذا النظام في تعديل الدستور ، وبذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الأول طبيعة النظام الدستوري وفي المطلب الثاني حق الرئيس في تعديل الدستور .

المطلب الأول

طبيعة النظام الدستوري العراقي

أن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ قد تبنى النظام البرلماني (**كما وصفناه بشبه التقليدي**) اسلوباً للحكم فلا بد لنا من التعرف على الاركان والخصائص التي يقوم عليها هذا

النظام للوقوف على مدى توافق النظام الذي تبناه الدستور مع الاركان والخصائص التي يقوم عليها النظام البرلماني التقليدي ، اذ تنص المادة الأولى من الدستور على أن **(جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ، ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)** ، الا أننا وبالعودة الى التاريخ الدستوري العراقي نجد أن العراق أنتهج النظام النيابي في أول دساتير عهد الاستقلال ، وهو القانون الاساسي الصادر عام ١٩٢٥ وهو أول دستور عراقي وضع ليحدد الوضع السياسي الجديد ويبين نظامه فليس من الممكن أن يعيش أي مجتمع سياسي ويصبح حقيقية تاريخية واقعية الا اذا استند الى قوى محركة تدفعه وتراقبه وتوجه أندفاعه في سبيل تحقيق الهدف الذي من اجله أنتظم الافراد في مجتمع يخضع للقانون وهذه القوى تسمى بالسلطة السياسية (١) وتوجد دائما مع الجماعة ولما كان لابد من وصفها وبيان

---

(١) د. اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي (النظرية العامة في الدساتير) ، المرجع السابق ، ص٩٩

نشاطها تعين وجود الدستور فالحريات الفردية لابد لها من ضمانات كما لابد من بيان حدود اختصاصات السلطات بشكل واضح يتحدد معه وجود النظام السياسي المطبق في البلد (١) **.**لقد تبنى القانون الاساسي العراقي النظام البرلماني الملكي على غرار النظام المتبع في المملكة المتحدة فقد نص على أن (**العراق دولة ذات سيادة وهي مستقلة حرة ملكها لا يتجزا ولا يتنازل عن شئ منه وحكومته ملكية وراثية وشكلها نيابي**) (٢) .

وخلال المدة الممتدة من ٢٠٠٣/٤/٩ وحتى صدور قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في **(٣٠)** حزيران ٢٠٠٤ عاش العراق مرحلة الفراغ الدستوري ، اذ حكم العراق خلال تلك المدة أوامر سلطة الائتلاف الصادرة عن الحاكم المدني في العراق (**بول بريمر**) (٣) **.**

وبعد انتهاء المدة الانتقالية والمؤقتة التي تلت سقوط نظام حكم صدام حسين في ٢٠٠٣/٤/٩ ، تبنى أول دساتير العراق الجمهوري الدائم والصادر في عام ٢٠٠٥ النظام البرلماني اسلوبا للحكم (٤) ، فقد نص هذا الدستور على أن (**جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ، ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق**) (٥) **.** ويذهب الفقه الدستوري الا أن

---

(١) شوق سعد هاشم الموسوي ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (رسالة مقدمة الى مجلس كلية الحقوق / جامعة النهرين ، ٢٠٠٨ ، ص٤١

(٢) المادة (٢) من القانون الاساسي العراقي

وخلال المدة الممتدة من عام ١٩٥٨ (سقوط النظام الملكي) وحتى سقوط بغداد في٢٠٠٣/٤/٩ والدساتير المؤقتة تتوالى على تنظيم الحياة السياسية والدستورية فيه . فقد وقعت انقلابات عسكرية متعددة في الحقبة الزمنية الممتدة بين السقوطين ، واعقب كل انقلاب دستور مؤقت يسقط بدستورمؤقت يصدر على اثر انقلاب اخر . فقد صدر دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ على اثر سقوط النظام الملكي ، اعقبه صدور دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ المؤقت على اثر انقلاب ٨ شباط ١٩٦٣ ، ثم دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ على اثر انقلاب ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٤ ، اعقبه بعد اسبوع واحد فقط صدور دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الذي سقط بصدور دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ الذي شرع على اثر انقلاب ١٧ تموز ١٩٦٨ واخيرا دستور ١٦ تموز الذي ظل يحكم مقدرات العراق السياسية والدستورية حتى ٢٠٠٣/٤/٩ .

راجع د. علي الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس ، دار صنعاء للنشر والتوزيع ، عمان ، مؤسسة دار الص ١دق الثقافية ، ط١، ٢٠١٢ ، ص٢٢

(٣) د. علي الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس ، المرجع السابق ، ص٢٢

(٤) هناك من يدعوا الى تبني العراق دستوراً اسلامياً ، للتفصيل حول هذا الموضوع راجع الشيخ سالم الصفار الكاظمي ، اقرا عن الدستور الجديد نظرة في الدستور العراقي الجديد المقترح ، بدون ذكر مكان أو سنة الطبع ، ص ٢ وما بعدها"

(٥) المادة الأولى من الدستور العراقي النافذ والدائم لعام ٢٠٠٥ ، وراجع أيضاً د.حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ، بدون ذكر سنة الطبع ، ص٣٣٩

الدساتير غالبا ما تتجنب تحديد نظام الحكم رئاسي ام برلماني ام مختلط ام خاص ، انما يترك الى اهل الاختصاص في القانون والقضاء والباحثين في العلوم السياسية تعريف ذلك على ضوء تقييم عام و شامل للنصوص التي وردت في الدستور وخاصة العلاقة بين السلطتين السياسيتين وهما (**التشريعية والتنفيذية**) (١) .

وبالرجوع الى الاركان والدعائم التي قام عليها النظام الدستوري في العراق في ظل دستور عام ٢٠٠٥ نجد أن الاركان الاساسية للنظام البرلماني بل تحققت فيه جميعها (٢) .

فالسلطة التنفيذية تالفت من رئيس الجمهورية والوزارة (**رئيس مجلس الوزراء – الوزراء**) وتركزت الصلاحيات التنفيذية الفعلية بيد الحكومة (**رئيس مجلس الوزراء – الوزراء**) ، وما الرئيس الا رمز لوحدة العراق ، والحكم بين السلطات اذ ما دب خلاف بينها أو برزت مظاهره .

كما لم يختص الرئيس في ظل دستور ٢٠٠٥ الا بصلاحيات بروتوكولية (**قبول السفراء – اصدار المراسيم الجمهورية – القيادة العامة للقوات المسلحة لاغراض تشريفية واحتفالية**) (٣) .

اما الصلاحيات الفعلية (**محدودة**) والشكلية يمارسها احيانا بل غالبا بالاشتراك مع سلطة اخرى ، فيشترك مع رئيس مجلس الوزراء أو الوزارة في (**اصدار العفو الخاص – منح الأوسمة والنياشين – اقتراح تعديل الدستور**) (٤) ، كما يشترك مع مجلس النواب في (**المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية – المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب – دعوة مجلس النواب للانعقاد – الاعتراض التوقيفي على القوانين**) (٥) ، ويشترك مع القضاء في (**المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم**) (٦)

---

(١) د. جواد كاظم الهنداوي ، مراجعة تصحيحية لنصوص الدستور الاتحادي العراقي ، طبعة بيروت ، اذار ، ٢٠٠٦ ، ص ١٣

(٢) يقوم النظام البرلماني على ركنين اساسيين هما ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس – وزارة) والرقابة والتعأون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

(٣) المادة ٧٣/ سادسا ، سابعا ، تاسعا من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ انظر المحامي وسيم حسام الدين الاحمد ، رئيس الدولة في الدول العربية والاجنبية ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ١٣٧

(٤) المادة ٧٣/ أولا ، خامسا والمادة ١٢٦ / أولا من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥

(٥) المادة ٧٣/ ثانيا ، ثالثا ، رابعا من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥

(٦) المادة ٧٣ / ثامنا من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥

وقامت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على التعأون والرقابة ، فالمجلس النواب اقالة الحكومة (١) ، وللحكومة في المقابل الطلب من رئيس الجمهورية حل مجلس النواب (٢) .

من ذلك كله نستطيع القول أن النظام النيابي في العراق ووفقا لدستور عام ٢٠٠٥ النافذ هو نظام برلماني (**أقرب للتقليدي**) وما يدعم هذا الرأي هو الوصف الذي اطلقه المشرع الدستوري في المادة الأولى من الدستور بقوله (**...نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ...**) ولا يضعف في قوة هذا الرأي القول بأن الحل الذاتي للبرلمان (**مجلس النواب**) يضعف السلطة التنفيذية ويحرمها من وسيلة مهمة تقابل سلطة البرلمان في طرح الثقة بالحكومة (٣) .

الا أن هناك رأي يذهب الى القول الى أن النظام النيابي في العراق هو نظام شبه برلماني وذلك لاعتماده الاركان الاساسية في النظام البرلماني وتميزه ببعض العناصر التي تبعده عن وصف النظام البرلماني البحت (٤) . وهي مسؤلية رئيس الجمهورية : خلافا لجميع الأنظمة البرلمانية في العالم فقد جعل المشرع الدستوري في العراق من رئيس الجمهورية مسؤولا امام البرلمان بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب كما

ويمكن أن تصل هذه المسؤولية الى حد اعفاء رئيس الجمهورية من منصبه في حالة ادانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا بالحنث باليمين الدستورية أو انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى (٥) .

ويبدو من النص المتقدم أن سبب مساءلة رئيس الجمهورية يكمن في وجود العنصر الثاني الغريب أيضا عن النظام البرلماني .

---

(١) المادة ٦١ / ثامنا / ا ، ب ، ح من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥
(٢) المادة٦٤ / أولا من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥
(٣) اذ تنص المادة ٦٤ / أولا من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على ان (يحل مجلس النواب ، بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه ، بناء على طلب ثلث من اعضاءه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء)
(٤) د.عامر عياش عبد ، النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام٢٠٠٥ النافذ ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، الجامعة المستنصرية ، العام السادسة ، المجلد الرابع ، العددان ١٣، ١٤ لعام ٢٠١١، ص٢٩
(٥) المادة ٦١ / سادسا / ا ، ب من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥

كما أن لرئيس الجمهورية بموجب الدستور صلاحيات يمارسها منفردا بعيدا وخلافا لقاعدة التوقيع المجأور ومنها (**المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والقوانين التي يسنها مجلس النواب ودعوة مجلس النواب للانعقاد وقبول السفراء واصدار المراسيم الجمهورية والمصادقة على احكام الاعدام وتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء ، ناهيك عن بعض الاختصاصات التي يمارسها الى جانب الوزارة أو بتوصية منها)** (١) .

كما ينص الدستور العراقي على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب والوزارة فمن بين اهم مميزات النظام البرلماني أن الوزراء الذين يتم اختيارهم من بين اعضاء البرلمان يحتفظون بعضويتهم في البرلمان الا أن المشرع الدستوري العراقي اتخذ ميزة مختلفة الا وهي تقرير عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وأي عمل أومنصب اداري أو حكومي (٢) .

كما أن الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ قد سلب من السلطة التنفيذية وسيلة مهمة توازي وسيلة البرلمان في سحب الثقة من الوزارة الا وهي حل البرلمان والدعوة لانتخابات جديدة ، بأن جعل قرار حل البرلمان بيد البرلمان ذاته وبشروط من المستحيل تحقيقها ، مما يؤكد رأينا

بعدم امكان وصفه بأنه نظام برلماني بحت وانه يمكن أن يطلق عليه بالنظام شبه البرلماني (٣) .

الا أن هذا الخروج عن العناصر الاساسية لاركان النظام البرلماني لم يمنع البعض من الفقه من الاقرار بأن هذه التفصيلات لا تؤثر على وصف النظام البرلماني في العراق ولا تجعله يوصف بأي وصف اخر كونه يمثل تطورا طبيعيا في النظام البرلماني ، فيما عده الرأي الراجح في الفقه اخراجا للنظام الدستوري في العراق من النظام البرلماني البحت

---

(١) المادة ٧٣ من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥
(٢) د.عامر عياش عبد ، المرجع السابق ، ص ٢٩
(٣) المادة ٨١ / أولا من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥

الى نظام نيابي هجين خلط فيه المشرع بين عناصر اكثر من نظام في محأولة للتوفيق بين النظام الدستوري والواقع السياسي ، يمكن أن يطلق عليه شبه البرلماني بالقياس على رأي الفقه فيما يتعلق بالنظام الدستوري في فرنسا ومصر (١) .

أن أنعدام التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأولى في الدستور العراقي يعد خروجا عن مبادئ النظام البرلماني الذي يعد فيه التوازن من اهم اركانه وعناصره لما لهو من اثر اساسي في استقرار النظام السياسي وفاعليته في ادارة الدولة والمجتمع وتحقيق دولة القانون والعدالة الاجتماعية ، ويترتب على النظام البرلماني في العراق اثارا أيجابية واخرى سلبية ، فمن الاثار الأيجابية انه يمكن أن يساعد التطبيق السليم للنظام البرلماني على توافر مجلس للوزراء متجانس يتكون من اعضاء حزب الاغلبية ومن ثم يشتق من برنامج الحزب نفسه غير أن ذلك مشروط بوجود حزبين مهيمنين على الساحة السياسية أوعدد من الاحزاب المتكتلة ضمن اتجاهين رئيسيين لهما القدرة على الائتلاف وبخلاف ذلك لا يمكن الاستفادة من هذه الميزة ، واستنادا الى هذه الميزة يمكن الاستفادة من ميزة اخرى الا وهي ضمان مجلس الوزراء الفوز بالثقة امام البرلمان طيلة المدة التشريعية للبرلمان على شرط عدم حدوث انشقاق داخل الحزب أو تكتل الاغلبية وهذا ما يضمن استقرار للحياة السياسية وتحقيق الامن وهو في سلم أولويات أية حكومة عراقية مستقلة .

اما الاثار السلبية فتتمثل في سيطرة نظام الحزب الواحد أو تكتل الاحزاب ضمن جبهة أو تيار واحد فأنه سيؤدي إلى تركزالسلطة بيد رئيس الوزراء وخضوع البرلمان لرئيس الاغلبية الذي هو في الوقت نفسه رئيس الحكومة مما يهدم أهم ركن من اركان النظام البرلماني وهو التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (٢) .

بناء" على ما تقدم نستطيع القول أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد تبنى نظاما" برلمانيا " هو الاقرب للبرلماني للتقليدي اسلوبا" للحكم .

---

(١) د.عامر عياش عبد ، المرجع السابق ، ص٣٢
(٢) شوق سعد هاشم الموسوي ، المرجع السابق ، ص٤٦ وما بعدها

المطلب الثاني

حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور العراقي

أن الدستور العراقي قد اعطى لرئيس الجمهورية وأن كان بالاشتراك مع مجلس الوزراء الحق في اقتراح تعديل الدستور . فقد نصت المادة (**١٢٦/ أولا**) من الدستور على انه **(لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور)** (١) .

يتضح من النص اعلاه أن سلطة اقتراح التعديل الدستوري قد تكون السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء معا"وقد تكون السلطة التشريعية على أن يقدم هذا الاقتراح من خمس اعضاء مجلس النواب فقط دون مجلس الاتحاد (٢) .

والملاحظ على النص انه جعل رئيس الجمهورية شريكا"لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور فيكون رأيه معادلا لرأي مجلس الوزراء وبأجمعه في هذا المجال ، كما أن ذلك قد يثير حكم حالة الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بشأن مقترح التعديل

فلمن ستكون الكلمة الفاصلة (٣) وهو مادفع بعضهم الى التساؤل عن سبب اشتراط اشتراك رأسي السلطة التنفيذية في تقديم مقترح التعديل ، والذي انتهى الى القول بأن ذلك مرده الى حالة التوافق التي بني عليها الدستور ، فقد ساد الاعتقاد بأن رئاسة الدولة ستكون دائما لفئة

---

(١) للتفصيل انظر د.علي هادي الشكرأوي ، تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور على الانترنيت على الموقع
www.uobabylon.edu.iq/ubcoleges/action,
87١5١&lcid=١lect,aspx?fid=7&depid= و ينظر كذلك معمر مهدي صالح الكبيسي ، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة) ، رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص٥

(٢) تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في العراق من مجلس النواب ومجلس الاتحاد وفقاً للمادة (٤٨) من الدستور

(٣) د. حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي (تعديل الدستور و مراجعته) ، الغدير للطباعة ، البصرة ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢

معينة ورئاسة الوزراء لفئة اخرى مما يقتضي توافقهما على مقترح التعديل الدستوري (١) .

من هنا نقترح على المشرع العراقي أن يعدل المادة (**١٢٦/أولا**) من الدستور على نحو يجعل صلاحية الرئيس في اقتراح تعديل الدستور مقصورا على عرض الاقتراح المقدم من رئيس مجلس الوزراء أو من مجلس الوزراء مجتمعا كما هو أو الامتناع عن عرضه لأن مثل هذا التعديل ينسجم و النظام البرلماني الذي تبناه الدستور العراقي ، لأن الرئيس ليس عضوا في مجلس الوزراء ولا يرأسه اصلا كي يقدم الاقتراح من قبل الاثنين مجتمعا على الرغم من أنتمائهما للفرع التنفيذي .

وهنا نتساءل هل أن هذا الاعتقاد يعني أن هناك عرفا دستوريا في العراق يقضي بتوزيع المناصب توزيعا عرفيا – طائفيا ؟

في معرض الاجابة نقول أنه لا وجود لأي عرف دستوري في العراق يقضي بتوزيع المناصب على الشاكلة المذكورة ، وذلك لأن العرف الدستوري يقوم على ركنين مادي ومعنوي ، ولو فرضنا جدلا تحقق الركن المادي والمتمثل بسير سلطات الدولة أو احداها على عادة معينة بصورة مطردة وثابتة وواضحة وعامة ، فأن الركن المعنوي والمتمثل بضرورة

اعتقاد السلطة وافراد الشعب (**الرأي العام**) بضرورة اتباع هذه العادة وأنها اصبحت واجبة الاحترام أي ملزمة ، فمثل هذا الاعتقاد وأن ترسخ عند بعض متولي السلطة
الا أنه لم يترسخ عند بعضهم الاخر بل أنه لم يترسخ في ضمير الشعب ، فالفقه الدستوري يكاد يجمع على ضرورة توافر هذا الاعتقاد لدى افراد الشعب ومتولي السلطة معا بدون ضغط واكراه ، فأن أنتفى ذلك ترتب عليه أنتفاء الركن المعنوي في هذه الحالة ، وهو المتحقق فعلا (٢) .

---

(١) علي سعد عمران ، السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بحث منشور على الموقع www.uobabylon.edu.iq/publications/law,edition2/article,ed2,2 ص٢٠٤ نقلا عن د. فائز اسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، مطبعة دار البستان ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص٨٠

(٢) للاطلاع على اراء الفقه الدستوري حول ذلك ينظر د.رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مطابع دار السياسية ، الكويت ، ١٩٧٢ ص ١٠٧وما بعدها ، و د. عبد الغني بيسوني ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٤٥٤ وما بعدها ، و د. ابراهيم ابو خزام ، المرجع السابق ، ص ٥٥ وما بعدها ، و د. اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، المرجع السابق ، ص٥٩ ، ٦١

وتاسيسا على ما تقدم فأن الدستور العراقي قد اعطى حق اقتراح تعديل الدستور للسلطة التنفيذية (**رئيس الجمهورية – مجلس الوزراء**) أي أن الدستور قد عد رئيس الجمهورية شريكا لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور وهذا ما لا ينسجم مع المركز الدستوري لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي ، اذ أن منح الرئيس هذه الصلاحية سيثير الخلاف بين مجلس الوزراء ورئيس الدولة (١) .

من هنا يبدو أن اشراك الرئيس مع مجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور امرا منطقيا طالما أن الدستور خول السلطة التنفيذية هذا الحق ، كما أن المادة (**١٢٦/أولا**) لم تحدد الجهة التي تتقدم بحق الاقتراح وتلك التي تتبناه مما يعني أن للرئيس ومجلس الوزراء حق المبادرة على أن يجد الاقتراح تأييد الاخر (**الرئيس أو مجلس الوزراء**) وبمعنى اخر أن الرئيس يقف في كفة موازية لمجلس الوزراء في ممارسة هذا الاختصاص (٢) .

كما أن هذا الحق يعده بعضهم وسيلة لتقوية الرئيس على باقي سلطات الدولة .

وبحسب رأينا المتواضع نقول أن حق الرئيس في اقتراح التعديل يبقى اسير الموافقة الجماعية لمجلس الوزراء ومثل هذا الاجماع نراه بعيد التحقق في ظل التوافقات السياسية التي تهيمن على مجمل المشهد السياسي العراقي اذ جرى العمل على أن يكون رئيس الجمهورية

من قومية أو مذهب مخالف لقومية ومذهب رئيس مجلس الوزراء ، فضلا عن اختلاف مذاهب وقوميات نواب رئيس مجلس الوزراء عن رئيس الوزراء ذاته ، فضلا عن تعدد قوميات ومذاهب الوزراء بفعل التوافقات التي تسود عملية تشكيل المجلس وتقسيم المناصب على اسس قومية ومذهبية ، من هنا نرى أن حق الرئيس في اقتراح التعديل يبقى حقا شكليا اكثر منه فعليا .

---

(١) د. علي الشكري ، دور رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور ، المرجع السابق ، ص ١٠٠

(٢) اسراء محمود بدر السميع ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي (دراسة مقارنة) (رسالة ماجستير) مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ ، ص ١٧٩ وما بعدها

وبالتالي فأننا لا نؤيد ماذهب اليه المشرع الدستوري من اعطاء الرئيس الحق في اقتراح تعديل الدستور وذلك لاهمية وخطورة هذا الحق هذا من جانب ، ومراعاة لشكلية الصلاحيات التي يمارسها الرئيس في النظام البرلماني التقليدي ، ولاسيما أن الدستور يشير صراحة في المادة الأولى منه الى تبني النظام البرلماني اسلوبا للحكم .

وفي رأي استاذنا الدكتور علي يوسف الشكري ، أن دور رئيس الدولة (**ملك – رئيس**) يتبأين من دولة لاخرى، اذ تلعب الظروف الداخلية للدولة ، والمبادئ التي يؤمن بها واضعوا الدستور ، وطريقة اختيار الرئيس وشعبيته ، وعلاقته مع رئيس الوزراء ، دور فعال في تحديد دور الرئيس في ادارة شؤون البلاد (١) .

مما تقدم يتضح أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وبأعطاءه الرئيس الحق في اقتراح تعديل الدستور بالاشتراك مع مجلس الوزراء وذلك حسب المادة (**١٢٦/أولا**) فضلا عن الصلاحيات الفعلية الاخرى التي يمارسها الرئيس منفردا أو بالاشتراك مع جهة اخرى (**برلمان – وزارة – قضاء**) يكون قد خالف الاركان والدعائم الاساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني التقليدي بصيغته المطبقة في البلد الام (**انكلترا**) اذ أن الملك ليس الا رمزاً لوحدة الدولة ولا يكون مسؤولا امام البرلمان (٢) لانه يمارس الصلاحيات عن طريق هيئة جماعية تسمى (**مجلس الوزراء**) تكون مسؤولة امام البرلمان (٣) .

(١) د. علي الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٤٩

(٢) نشأ هذا المبدأ في انكلترا عندما كان الملك يمثل كل شئ في المملكة ، واستند على مثل لا يخطئ The King can no worry) واصبح من المبادئ المسلم بها ، في القانون العام الانكليزي ، وكان سببا رئيسيا في قيام الوزارة في النظام البرلماني ، لان رئيس الدولة ذاته مصونة لا تمس ولا يسال لا في القضأيا الجنائية ، ولا في التصرفات السياسية " لانه لا يخطئ " لذلك يجب ان يكون هناك شخص مسؤول . = للتفصيل راجع د.مصطفى كامل ، شرح القانون الدستوري ، مطبعة المعارف ، ط٤ ، بغداد ١٩٤٦، ١٩٤٧ ، ص٤٥ ، و د. هاني الطهراوي ، المرجع السابق ، ص٢٥٣ ، و د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني ، المرجع السابق، ص٧٤ وما بعدها ، و زهدي يكن ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مطابع جوزيف سليم صليقي ، بيروت ، ١٩٥٥، ١٩٥٦ ، ص٣٠٣ وما بعدها ، و د. نعمان الخطيب ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ وما بعدها

(٣) انظر د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ ، و د. عادل ثابت ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الازاريطة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٠٣ ، ود. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الازاريطة ، ٢٠٠٧ ، ص٢٥٧ ، و د. ابراهيم شيحا ، النظم السياسية (الدول والحكومات) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص٢٩٨ ، و د. عدنان طه الدوري ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، الجامعة المفتوحة ، طرابلس ، ط١ ، ٢٠٠٢ ، ص٢٨٨ ، ود. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص٢٩٩ وما بعدها ، و د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، مطبعة الفائق ، ٢٠٠٨ ، ص ١٠٢ وما بعدها ، =

وذلك لاحتمال أن يستعمل رئيس الجمهورية هذا الحق وأن كان بالاشتراك مع مجلس الوزراء بما يخل بالمبادئ الاساسية المنصوص عليها في الدستور القائم أو أن يخالف روحه ومقتضاه، أي أن يسعى الرئيس الى هدم المبادئ الاساسية التي من المفترض أن التعديل الذي يطرا على الدستور يدور حول هذه المبادئ أو الى زيادة الصلاحيات الممنوحه له بموجب الدستور (١) ، أو أن يخالف الفلسفة التي يقوم عليها الدستور ففي ضوء هذه الفلسفة يتم رسم الاسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة (٢) .

فقد حدد الفقيه الفرنسي فيوكس **Veaux (نظرية الأنحراف في مجال استعمال السلطة المختصة بتعديل الدستور)** وشكل الأنحراف ، يتجسد في أن السلطة التي أوكل اليها الدستور سلطة تعديل نصوصه قد اتبعت الاجراءات والشروط الشكلية التي وردت في الدستور ، الا أنها خرجت على الروح التي تهيمن على الدستور . وهذا ماحدث في النظام الدستوري للعراق في ظل دستوره لعام ١٩٧٠ والذي استمر تطبيقه حتى عام ٢٠٠٣ ، اذ كان لرئيس الجمهورية – بوصفه رئيسا لمجلس قيادة الثورة – أثرا ضاغطا ومؤثرا ، حمل المجلس على اجراء عدة تعديلات على وثيقة الدستور اتبعت فيها القواعد الاجرائية – الا أن هذه التعديلات اخلت بالمبادئ الاساسية التي قام عليها الدستور ، اذ استهدفت تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية وتقوية مركزه وتوسيع صلاحياته على حساب المؤسسات الاخرى (٣) .

كما وتجدر الاشارة الى المشرع الدستوري العراقي قد أوجد طريق اخر لتعديل الدستور وهو ما يعرف بالطريق الاستثنائي وذلك بموجب المادة (١٤٢) من الدستور النافذ

= و د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٢٤٥

(١) انظر طارق حرب ، خبير قانوني ، هل سيتولى مجلس النواب العراقي الجديد تعديل الدستور ، مقال منشور على الانترنيت على الموقع www.sirronline.org/alabwab.barlemaniat(6)l07.htm

(٢) د.علي الشكري ، التناسب بين سلطة الرئيس ومسؤوليته ، محاضرات القيت على طلبة المرحلة التحضيرية / الماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ ، ٢٠١١ وانظر كذلك د.علي الشكري ، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، العام الثانية ، العدد الثاني ، سنة٢٠١٠ ، ص٢٣

(٣) د. رافع خضر صالح شبر ، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية ، مطبعة البينة ، ط١ ، ص ١٩١ وما بعدها

لعام ٢٠٠٥ والتي تنص على أن (**يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضاءه ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراءها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها**) (١) .

وهكذا فقد اشترط الدستور أن يتم تشكيل اللجنة من اعضاء مجلس النواب فقط وبالتالي لا يشترك في اللجنة اعضاء من خارج مجلس النواب ،كما واشترط الدستور أن يتم تشكيل اللجنة في بداية عمل مجلس النواب الا أنه يلاحظ أن هذه اللجنة لم تشكل الا بعد ٢٠٠٦/٨/١ . وحدد عمل هذه اللجنة بالاقتراح على مجلس النواب فقط أي أن ما تقدمه مقترحا وتوصية ورأي غير ملزم للمجلس ذلك لأن الامر لا ينتهي باقتراحاتها فقد يوافق المجلس على مقترحاتها بأكملها ، وقد يوافق على بعضها أو يتولى ادخال تعديلات على هذه المقترحات ، وفي هذه الحالة يتولى مجلس النواب عقد جلسة أو جلسات للتصويت على المقترحات وقد يتم قبول هذه المقترحات والموافقة عليها واشترطت المادة (١٤٢) من الدستور الموافقة على المقترحات بالاغلبية المطلقة أي (**بأكثرية اكثر من النصف**) من عدد اعضاء مجلس النواب اذ أن عددهم (**٣٢٥**) فأن اقتراح التعديل لكي يمر لابد أن يحصل على تأييد (**١٦٣**) عضوا" (٢) .

والجدير بالذكر أن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وقبل دخول احكامه حيز النفاذ ادخلت عليه ثلاث تعديلات كانت ناتجة عن توافقات سياسية بين الكتل النيابية حتى ظهرت بشكلها المعروف الأن (٣) .

---

(١) ويشرف على اللجنة الشيخ الدكتور (همام حمودي) الذي كان أيضا"رئيس لجنة صياغة الدستور في تموز / يوليو / ٢٠٠٥
انظر دليل الدستور العراقي من اعداد شبلي ملاط ، بغداد ، ٢٠٠٩ (مشروع العدالة الشاملة) ، ص ١٦١
(٢) د . منذر الفضل ، احكام التعديل الدستوري لجمهورية العراق الاتحادي ، بحث منشور في مجلة الحوار المتمدن العدد ١٥٦٧ في ٢٠٠٦/٥/٣١ الموجود في الموقع 9\www.rezgar.com/debat/show,art.asp?aid=662
(٣) لقد احتوى نص مسودة الدستور المقدمة الى الجمعية الوطنيةبتاريخ ٢٥ / اب / ٢٠٠٥ في صيغته الأولى ١٥٣ مادة ، وادخلت عليه بعض التعديلات واصبح في الصيغة الثانية يحتوي على ١٣٥ مادة ، ثم ادخل على الصيغة الثانية تعديلات باذ اصبحت المسودة في الصيغة الثانية تحتوي على ١٣٩ مادة وقدمت الى الجمعية الوطنية بتاريخ ١٢ / تشرين الأول / ٢٠٠٥
للمزيد من التفاصيل حول موضوع (التعديلات التي ادخلت على نص الدستور العراقي) راجع مازق الدستور ، مجموعة باحثين ، المرجع السابق ، ص٢٩٧ وما بعدها =

= كما تم تقديم مقترح تعديلات الدستور والتي انجزت من اللجنة الخاصة في مجلس النواب واحتوت على ١٩٣ مادة وانجزت يوم ٢٠٠٩/٧/٢٣ وهذه النصوص مقترحة من لجنة مراجعة الدستور في مجلس النواب والمشكلة حسب نص المادة (١٤٢) من الدستور
للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع (تعديلات اللجنة الخاصة في مجلس النواب) راجع منذر الفضل – مشكلات الدستور (جذوره ، كتابته ، تفسيره ، تعديلاته) رؤية قانونية ، سياسية لمستقبل الديمقراطية في العراق ، دار اراس للطباعة والنشر ، اربيل ، ط١ ، ٢٠١٠ ، ص٣٥٤ وما بعدها
وبموجب الفقرة (ب) من المادة ٦٦ من دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ الملغي فان تعديل الدستور قد انيط بمجلس قيادة الثورة فقط باعتباره المجلس الذي يمارس اعلى سلطة في الدولة ، ولكونه الجهة التي اصدرت الدستور وحددت المادة المذكورة فقرة (ب) اغلبية ثلثي عدد اعضاء المجلس شرطا ملزما لاجراء التعديل وطرات العديد من التعديلات على الدستور خلال مدة صدوره .
انظر د. احسان حميد المفرجي وآخرون ، المرجع السابق ، ص ٤١١

ولقد شهد هذا الدستور العديد من التعديلات خلال فتره صدوره الا اننا نستطيع ان نقول ان معظم هذه التعديلات لم تمس الافكار الاساسية التي قام عليها دستور ١٩٧٠ وهذه التعديلات :

التعديل الأول :

وتم بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٥٦٧) في ٢٢/تموز/١٩٧٣ وشمل اضافة مادة الي نهأية الفصل الأول من الباب الرابع من الدستور رقم (٤٦) تتضمن تاسيس سلطة للرقابة المالية العليا تتبع مجلس قيادة الثورة ، وبهذا الخصوص نشير الى عدم دقة مصطلح السلطة في هذا التعديل و بامكان المشرع استعمال مصطلح الهيئة الذي هواكثر دقة في هذا الخصوص وكذلك الغاء نص المادة (٥٣) واحلال النص الاتي (ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع الاعضاء في غيرالامور العسكرية وشؤون الامن العام) . في هذا دعم وتعزيز لدور المجلس الوطني في المجال التشريعي فنص المادة السابقة منع اعضاء المجلس الوطني من اقتراح قوانين تتعلق بالامور المالية وتم الغاء الفقرة (١) من المادة (٥٦) وحل محلها نص الفقرة (١) من المادة (٥٧) والتي تنص على ان (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويتولى السلطة التنفيذية مباشرة أو بواسطة مجلس الوزراء) ، وبذلك يكون الدستور قد اعاد مؤسسة مجلس الوزراء التي تم الغاءها في التعديل الثالث لدستور ١٩٦٨ على اثر اتجاه النظام السياسي نحو

النظام الرئاسي والغيت المادة (٥٧) وحل محله نص المادة (٥٨) تتعلق بتحديد صلاحيات رئيس الجمهورية واستحدث بموجب هذا التعديل فصل رابع من الدستور تحت عنوان (مجلس الوزراء) ضم المادتين (٦١,٦٢) .

التعديل الثاني :

على اثر اعلان قانون الحكم الذاتي تم تعديل الدستور بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٢٤٧) في ١١/اذار/١٩٧٤ وتم اضافة فقرة الى المادة الثالثة ونصت على ان (تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الاكراد بالحكم الذاتي)

التعديل الثالث :

ورغبة من القيادة السياسية بتاكيد مبدأ القيادة الجماعية فانها سعت الى توسيع مجلس قيادة الثورة باعتبار اعضاء القيادة القطرية جميعهم اعضاء في مجلس قيادة الثورة محدد عدد اعضاء المجلس باثنين وعشرين عضوا وعدل بذلك نص المادة (٣٧) باضافة فقرتين هما (ب و ج) اللتين تتضمنان ما يأتي :
ب – يعد اعضاء القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي اعضاء في مجلس قيادة الثورة .
ج – يحدد اعضاء مجلس قيادة الثورة باثنين وعشرين عضوا .

التعديل الرابع :

وتم في هذا التعديل استحداث موقع نائب أو اكثر لرئيس مجلس الوزراء كما حدد تكوين مجلس الوزراء وذلك بتعديل المادة (٦١) والتي اصبح نصها :

ا – يكون لرئيس مجلس الوزراء نائب أو اكثر
ب – يتكون مجلس الوزراء من نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء يراسه رئيس الجمهورية
ج – يدعو رئيس الجمهورية مجلس الوزراء للاجتماع ويتولى ادارة جلساته ، وصد هذا التعديل بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٩٢٨) في ١٦/تموز/١٩٧٩

التعديل الخامس :

على اثر صدور قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لعام ١٩٨٠ في ١٥/اذار/١٩٨٠ تم تعديل الدستور بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٣٨٥) في ١٥/اذار/١٩٨٠ على النحو الاتي :
، الغاء نص المادة (٤٨) وحل محلها (يجب ان ينعقد المجلس الوطني في دورتين اعتياديتين كل عام ، ولرئيس الجمهورية ان يدعوه الى اجتماع استثنائي كلما اقتضت الضرورة ذلك ويكون الاجتماع مقصورا على المواضيع التي أوجبت الدعوة اليه)

، الغاء نص الفقرة (ب) من المادة (٥٠) وحل محلها (لا يمكن ملاحقة أي عضو من اعضاء المجلس الوطني أو القاء القبض عليه من اجل جريمة اثناء أثرات الانعقاد بدون اذن من المجلس الا في حالة التلبس بجنأية) وتم أيضا اضافة الفقرة (ج) الى المادة (٥٠) والتي تنص على (عدم ملاحقة أي عضو من اعضاء المجلس الوطني أو القاء القبض عليه خارج أثرات الانعقاد من اجل حريمة بدون اذن من رئيس المجلس الا في حالة التلبس بجنأية) .

، الغاء الفقرة (ب) من المادة (٥٥) وحل محلها (للمجلس الوطني دعوة أي عضو من اعضاء مجلس الوزراء للاستيضاح منه أو استجوابه)

التعديل السادس :

وتم بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٨٣٦) في ٢٨/حزيران/١٩٨٢ وجاء هذا التعديل في ضوء الاتجاهات العامة لقرارات المؤتمر القطري لحزب البعث ونتائجه ، وتم فيه الغاء الفقرتين (ب،ج) واضافة فقرة جديدة بتسلسل (ب) تتضمن تشكيل مجلس قيادة الثورة من تسعة اعضاء محددة اسماءهم في صلب الدستور .

التعديل السابع :

وبموجبه تم الغاء الفقرتين (ب،ج) من المادة خمسين وحلت محلها الفقرة (ب) التي تنص على (عدم جواز ملاحقة أي عضو من اعضاء المجلس الوطني أو القاء القبض عليه من اجل جريمة اثناء أثرات الاتعقاد أو خارجها بدون اذن من رئيس مجلس قيادة الثورة الا فيحالة التلبس بجنأية) ، وتم هذا التعديل بقرار مجلس قيادة الثورة المرقم (١٩٦) في ٢٥/شباط/١٩٨٥ .

التعديل الثامن :

وتم فيه تغيير صيغة اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس مجلس قيادة الثورة ونائبه والاعضاء امام المجلس والتي تضمنتها المادة (٣٩) وكذلك تعديل نص اليمين التي يؤديها نواب رئيس الجمهورية

والوزراء امام رئيس الجمهورية قبل مباشرتهم مهام وظائفهم التي تضمنتها المادة (٦٠) وصدر هذا التعديل بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (١١٣٠) في ٢١/أيلول/١٩٨٥

التعديل التاسع :

تم هذا التعديل استنادا الى قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٥٨٢) في ١٦/تموز/١٩٨٦والذي تضمن اعفاء احد اعضاء مجلس قيادة الثورة من عضوية المجلس وتم هذا التعديل تنفبذا لقرار المؤتمر التاسع لحزب البعث العربي الاشتراكي في جلسته الاستثنائية في ١٠/تموز/ وبموجبه عدلت الفقرة (ب) من المادة (٣٧) .

التعديل العاشر :

وفيه تم تعيين عضو جديد في مجلس قيادة الثورة ، مما استوجب تعديل الفقرة (ب) من المادة (٣٧) المعدلة واتخذ هذا التعديل بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٦٠٥)

التعديل الحادي عشر :

وتم بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٦٨٠) في٢٦/اب/١٩٨٧ وتضمن تعديل نص المادة (٤٤) من الدستور على النحو الاتي :

١- رئاسة اجتماعات المجلس وتمثيله وادارة جلساته والامر بالصرف فيه
٢- توقيع القوانين الصادرة عن المجلس
٣- مراقبة اعمال الوزارات والدوائر الاخرى في الدولة و دعوة الوزراء للتدأول في شؤون وزاراتهم واستجوابهم عند الاقتضاء و اطلاع مجلس قيادة الثورة على ذلك .

وعلى اثر هذا التعديل اصبح لرئيس مجلس قيادة الثورة تخويل من يراه توقيع قرارات المجلس التي لها قوة القانون ، ورفع عبارة المؤسسات في الدولة في الفقرة (٤) من المادة ذاتها نتيجة التوجه الجديد الذي بداته القيادة السياسية لترشيق الجهاز الاداري للدولة والذي ادى الى الغاء حلقة المؤسسات العامة من هيكلها الاداري .

التعديل الثاني عشر :

تم بقرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٧٠٠) والمؤرخ في ١٥/أيلول/١٩٨٧ وبموجبه تم تعديل الفقرة (هـ) من المادة (٥٨) واصبحت على الشكل الاتي :
(تعيين القضاة وموظفي الدولة المدنيين و العسكريين وانهاء خدماتهم وفقا للقانون ولرئيس الجمهورية تخويل من يراه هذه الصلاحية) .

التعديل الثالث عشر :

وعدلت بموجبه صيغة اليمين الواردة في المادة (٦٠) المعدلة التي يؤديها نواب رئيس الجمهورية والوزراء ومن هم بدرجة وزير امام رئيس الجمهورية قبل مباشرتهم مهام وظائفهم وتم التعديل بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٦٣٠) في ٢/تموز/١٩٨٨

التعديل الرابع عشر :

وتم هذا التعديل بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٨٤١) في ٢١/تشرين الثاني/١٩٨٨ وعلى اساسه عدلت الفقرة (ي) من المادة (٥٨) من الدستور المؤقت واصبحت على النحو الاتي :

ي، اصدار العفو الخاص

التعديل الخامس عشر :

وتم هذا التعديل بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (١٣٥) في ٣/أيلول/١٩٩٠ والذي بموجبه تم احالة احد اعضاء مجلس قيادة الثورة على التقاعد مما ادى الى الغاء التسلسل (٥) من الفقرة (ب) من المادة (٣٧) .

التعديل السادس عشر :

وتم هذا التعديل بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٨٣) الصادر في ١/نيسان/١٩٩١ والذي بموجبه عدلت الفقرة (هـ) من المادة (٣٨) والفقرة (١) من المادة (٥٥) والفقرة (د) من المادة (٥٨) والمادتين (٦٠,٥٩) وذلك باضافة عبارة رئيس مجلس الوزراء ونوابه في الفقرات والمواد اعلاه كما الغيت المادة (٦١) من الدستور وعدلت الفقرة (ا،ب) من المادة (٦٥) .

التعديل السابع عشر :

وتم بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٦٣٦) في ٢٣/أيلول/١٩٩١ وبموجبه الغيت الفقرة (ب)

من المادة (٦٢) وحل محلها ما يأتي :
ت، اصدار الأنظمة والقرارات الادارية وفقا للقانون باستثناء الأنظمة الخاصة بوزارة الدفاع والاجهزة والدوائر الامنية كافة فتولى رئاسة الحمهورية اصدارها .

التعديل الثامن عشر :

وتم بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٣٣٨) في ٢٣/أيلول/١٩٩١ الذي بموجبه تم اعفاء احد اعضاء مجلس قيادة الثورة من عضوية المجلس وعلى هذا الاساس عدل التسلسل (٨) من الفقرة (ب) من المادة (٣٧) .

التعديل التاسع عشر :

وتم بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٣٣٩) في ٢٣/أيلول/١٩٩١ والذي بموجبه تم اعفاء احد اعضاء مجلس قيادة الثورة من عضوية المجلس و في ضوء ذلك عدل تسلسل (٧) من الفقرة (ب) من المادة (٣٧) .

التعديل العشرون :

وتم بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٣٥٩) في ١٤/تشرين الأول/١٩٩١ وبموجبه تم تعديل التسلسل الوارد في الفقرة (ب) من المادة (٣٧) واضيف اليها ثلاث فقرات جديدة هم الاعضاء الجدد الذين تم تعيينهم فب مجلس قيادة الثورة .

التعديل الحادي والعشرين :

وبموجب هذا التعديل الذي صدر بقرار مجلس قيادة الثورة المرقم (١٩٨) في١٨/تشرين الثاني/١٩٩١ عدل اليمين الذي يؤديه رئيس مجلس قيادة الثورة ونائبه والاعضاء امام المجلس الواردة في المادة (٣٩) من الدستور .

التعديل الثالث والعشرون :

بموجب هذا التعديل الغيت الفقرة (ز) من المادة (٤٣) وحل محلها ما يلي :
ز، تخويل رئيسه بعض اختصاصاته المبينة في الدستور أو تخويل نائبه الاختصاصات نفسها عا التشريعية منها ،كما اضيفت الفقرة التالية الى المادة (٥٧) من الدستور واصبحت الفقرة (ج) من المادة تنص على :
ج، لرئيس الجمهورية عند الاقتضاء اصدار قرارات لها قوة القانون ، وقد صدرهذا التعديل بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (١٥) في ١/شباط/١٩٩٣
التعديل الرأيع والعشرون :

وقد جرى هذا التعديل في ضوء اتجاه القيادة السياسية لجعل رئيس الجمهورية يتولى منصبه عن طريق الاستفتاء الشعبي وعلى هذا الاساس فقد الغيت نصوص الفقرات (ا،ب،ج) من المادة (٣٨) كما اضيفت

مادة الى الدستور تحت رقم (٥٧ مكررة) وقد تم خذا التعديل بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم (٥٨) في ١٨/أيلول/١٩٩٥.

التعديل الخامس والعشرين :

وبموجب هذا التعديل الذي صدر بقرار مجلس قيادة الثورة المرقم (١١٢) والمؤرخ في ١٨/تموز/٢٠٠٠
تم تعديل صيغة اليمين الدستورية الواردة في نص المادة (٦٧) من الدستور.
انظر د. رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ،بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ١٣٧ وما بعدها.

وخول قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الجمعية الوطنية بأكثرية ثلاثة ارباع اعضائها وكذلك اجماع مجلس الرئاسة حق تعديل هذا القانون، كما نص هذا القانون على عدم جواز اجراء أي تعديل على أي فقرة من فقرات هذا القانون من شانها المساس بحقوق افراد الشعب العراقي المنصوص عليها في الباب الثاني ، كما لا يجوز تعديل القانون باذ يؤدي ذلك الى مد امد المرحلة الانتقالية الى ابعد المدد المذكورة في هذا القانزن أو يؤخر الانتخابات لجمعية جديدة أو يقلل من سلطات الاقاليم أو من شانه يؤثر على الاسلام أو غيره من الاديان والطوائف وشعائرها .

انظر المادة (٢٢/أولا) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية .

حسب قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية يجب على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد اقصاه (٢٠٠٥/٨/١٥) على الرغم من قصر المدة وجسامة المهام وصعوبة الظروف ، وتصدي الدستور لموضوعات جديدة ومصيرية لأيقتصر اثرها على العراق فحسب ، انما يشمل المنطقة برمتها ، مثل شكل الدولة وشكل نظام الحكم وتوزيع عائدات الثروة ، الا ان اللحنة لم تتمكن من اتمام المسودة في الموعد المحدد وهو ٢٠٠٥/٨/٥١ ولم تتوفر النية لتمديد المدة ستة اشهر على فق ما يجيز القانون مما اضطر الجمعية الوطنية الى تعديل القانون بشكل يضيف اسبوعا واحدا للمدة ، فاصبح الموعد ٢٠٠٥/٨/٢٢ .

انظر حسين عذاب السكيني ، المرجع السابق ، ص ٨ وطارق حرب ، خبير قانوني ، التعديل الدستوري في التاريخ العراقي ٢,٣ مقال منشور على الانترنيت على الموقع www.alsabaah.com/Articleshow.aspx?ID=2045

المبحث الثاني

حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام البرلماني المتطور (لبنان انموذجاً)

قبل التطرق الى حق رئيس الدولة في تعديل الدستور في الدستور اللبناني لابد لنا من التطرق الى موضوع طبيعة النظام الدستوري اللبناني ثم نتطرق الى حق الرئيس في هذا النظام في تعديل الدستور ، وبذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الأول طبيعة النظام الدستوري وفي المطلب الثاني حق الرئيس في تعديل الدستور .

المطلب الأول

طبيعة النظام الدستوري اللبناني

صدر الدستور اللبناني في ٢٣ / أيار / ١٩٢٦ تحت مظلة الأنتداب الفرنسي الذي استمر حتى اعلأن الاستقلال عام ١٩٤٣ ، ويعد هذا الدستور ، الذي اخذ بجوهر النظام البرلماني النيابي (١) .

كما أن الدستور اللبناني يعد الدستور الاطول عمراً بين الدساتير العربية ، ونصت المادة (١٠١) منه على أنه (**ابتداء من أول أيلول سنة ١٩٢٦ تدعى دولة لبنان الكبيرة الجمهورية اللبنانية دون أي تبديل أو تعديل اخر**) ، وهو الدستور الرائد بين الدساتير في تبنيه للنظام الجمهوري ، اذ جرى أنتخاب أول رئيس للجمهورية عام ١٩٢٦ ، من البرلمان الذي كان يتألف أنذاك من مجلس (**النواب والشيوخ**) . وكان الدستور في بداياته مادة موزعة على ستة ابواب كرس الخامس منها لصلاحيات الأنتداب الفرنسي على لبنان وكان ذلك امراً سياسيا بحتا (٢) .

---

(١) د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص٢٣٧ وما بعدها

(٢) حسين نعمة الزاملي ، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة الكوفة ، ٢٠١٢ ، ص ١١

كما أن الدستور اللبناني جاء متاثرا بالدساتير الفرنسية ، ولا سيما دستور الجمهورية الثالثة ، وبالنظر الى صلاحيات الرئيس في ظل دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية نجدها صلاحيات محدودة منعته من أن يصبح الحاكم المطلق لفرنسا ، وقد شملت هذه الصلاحيات حق اقتراح القوانين واصدارها وضمان تنفيذها ، وهو يمنح العفو ويعين في الوظائف العسكرية والمدنية ، ويراس الحفلات الوطنية ، ويعتمد السفراء ويقبل أوراق اعتمادهم على أن يوقع الوزير المختص على قرار صادر عنه (**المادة ٣ من الدستور الفرنسي الصادر في ٢٥ / ٢ / ١٨٧٥**) ، وله أن يسمي المستشارين ، وله أيضا حل البرلمان بعد موافقة مجلس الشيوخ ، ويعلن بدء الأثرات التشريعية وانتهاءها ، كما يدعو البرلمان استثنائيا للانعقاد ، وهو ملزم بدعوته للانعقاد اذ ما طلبت الاغلبية النيابية ذلك ، كما يملك الرئيس حق تاجيل انعقاد المجلس لمرتين ضمن الأثرة الواحدة ، وله أن يوجه الى البرلمان رسائل ، والطلب منه ، اعادة النظر في القانون بموجب رسالة معللة ، ويجب الا يرفض طلبه (**المادة ٧**) وهو على الصعيد الخارجي يفأوض ويبرم المعاهدات ويطلع عليها البرلمان كلما سمحت الظروف بذلك باستثناء معاهدات السلام وتلك التي ترتب التزامات مالية للدولة ، اذ لا يمكن ابرامها الا بعد موافقة المجلس عليها (**المادة ٨**) وللرئيس أن يعلن الحرب (**المادة ٩**) وله حق التصرف بالقوات المسلحة وهوغير مسؤول الا امام مجلسي (**النواب والشيوخ**) . هذه هي بأختصار صلاحيات رئيس الجمهورية الفرنسي في ظل الجمهورية الثالثة التي طبقت النظام البرلماني ،

واعد بعضهم أن الرئيس منح في ظل الجمهورية الثالثة صلاحيات واسعة ، على امل أن تبقى هذه الصلاحيات بيد الرئيس بأنتظار اعادة العمل بالنظام الملكي ، اذ تعود صلاحيات الرئيس الى الملك (١) ، وبذلك فأن التشابه بين دستوري ١٩٢٦ في لبنان و دستور ١٨٧٥ في فرنسا يكمن في اعتماد النظام الجمهوري البرلماني من جهة وفي تحديد العلاقات بين السلطتين الاشتراعية والتنفيذية على الاسس نفسها من جهة ثانية ، فالمبادئ المعتمدة في تنظيم السلطة الاشتراعية هي نفسها التي اعتمدها دستور الجمهورية الثالثة " وصلاحيات البرلمان اللبناني غير محدودة ، وهو يمثل السيادة الوطنية ويمارس سلطة اشتراعية لا يرقى اليها الشك ، والنصوص المتعلقة بعمل المجلس ونشاطه وصفته التمثيلية وحصانة اعضائه مستوحاة من اعراف التقاليد الفرنسية (٢) .

(١) انطوان اسعد ، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ، ص٢٢٩

(٢) د. عصام سليمان ، المرجع السابق ، ص٢٤٠

بعد ذلك كله نعود الى التساؤل الاتي :

هل اقام الدستور اللبناني الحالي النظام البرلماني ؟

أن النظام البرلماني يقوم اصلا على عناصر ثلاثة :

رئيس دولة غير مسؤول ، ملكا كان أو رئيسا للجمهورية ، و وزارة مسؤولة تتحمل هي المسؤولية السياسية امام البرلمان ، وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يتمثل في تحريك المسؤولية الوزارية من ناحية المجلس النيابي يقابله قدرة الحكومة على حل المجلس (١) .

الا انه يتفق الكثير على اعتبار أن الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ قد تبنى النظام البرلماني وأن لم يكن بصورة صريحة ، وذلك ظاهر من خلال تضمنه اهم مبادئ النظام البرلماني القائم على مبدأ فصل السلطات والتعأون والتاثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (٢) . ومر الدستور اللبناني في تطوره التشريعي بمراحل عدة وطرات عليه عدة تعديلات غيرت من ملامحه الاصلية .

فقد اعتمد الدستور في نصه الأول ، نظام المجلسين في تشكيل السلطة التشريعية ، اذ نصت المادة (١٦) منه على أن (**تتولى السلطة المشتركة هياتأن هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب**) . وقد حدد عدد الشيوخ بستة عشر عضوا يعين رئيس الحكومة سبعة منهم بعد استطلاع رأي الوزراء وينتخب الباقون (٣) . وقد عين المفوض السامي اعضاء مجلس

الشيوخ الأول استنادا الى المادة (٩٨) الواردة في الباب الأول في باب الاحكام الأنتقالية لمدة لاتتجاوز سنة ١٩٢٨(٤) .

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، النظام البرلماني في لبنان ، الشركة الشرقية للنشر والتوقيع ، ط١ ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص٣٢١ ، بنفس المعنى ينظر احمد علي عبود الخفاجي ، الحص ١نة البرلمانية دراسة تطبيقية في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية /جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ ، ص٥٢ نقلا″عن ادمون ارباط ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، دار العلم للملأيين ، بيروت ، ط١ ، ١٩٧٠ ، ص٧٢٩ وبنفس المعنى ينظر هند علي محمد السوداني ، سلطات رئيس الدولة على الوزراء دراسة مقارنة ، رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية /جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ ، ص١٠٨ نقلا″عن حسين عثمان محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص ٣٢٢ وبنفس المعنى ينظر الدكتور دأود الباز ، النظم السياسية (الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الاسلامية) ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص٣٤٣ وبنفس المعنى انظر تغريد عبد القادر الدليمي ، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة ، في بعض الدساتير العربية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٣.

(٢) انطوان اسعد ، المرجع السابق ، ص٢٣٠

(٣) د. علي الشكري ، انتهاء ولأية الرئيس ، المرجع السابق ، ص٣٨

(٤) المستشار عبده عويدات ، النظم الدستورية في لبنان و البلاد العربية والعالم ، منشورات عويدات ، ط١ ، ١٩٦١ ، ص٤٩٥

ولم يتسن لمجلس الشيوخ الأول الوصول الى نهأية مدة ولأيته ، فقد الغى التعديل الدستوري الأول الصادر في٧١ تشرين الأول ١٩٢٧ نظام المجلسين واصبحت السلطة التشريعية تتالف من مجلس واحد وهو مجلس النواب (١) .

وتبنى الدستور اللبناني مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ، والتي تتكون من رئيس الدولة ورئيس الحكومة (**رئيس مجلس الوزراء – الوزراء**) .

ومرت السلطة التنفيذية هي الاخرى في تنظيمها بمرحلتين ، الأولى اذ تركزت السلطة الاجرائية بيد رئيس الدولة الذي أوكل له مهمة وضع السياسية العامة للدولة (٢) لكن الدستور نأى عنه بالمسؤولية (**الرئيس مصون وغير مصون**) (٣) .

وفي هذه المرحلة لم ينص الدستور على المسؤولية التضامنية للوزارة ، وقصرها على المسؤولية الفردية ، ومرد ذلك عدم اختصاص الحكومة بوضع السياسية العامة للدولة (٤) .

وبموجب التعديل الدستوري الصادر في ٩/٢١/ ١٩٩٠ أنيطت السلطة الاجرائية لمجلس الوزراء . وهو يتولاها وفقا لاحكام هذا الدستور (٥) .

واستكمالاً لمتطلبات هذا التعديل فقد عدلت المادة (**٥٤**) من الدستور أيضا اذ اصبحت تنص على أن (**مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون**) .

---

(١) للتفصيل راجع د. ابراهيم شيحا ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني ، المرجع السابق ، ص٥٠٦ وما بعدها

(٢) اذ كانت المادة (١٧) قبل تعديلها تنص على ان (تناط السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعأونة الوزراء وفقا لاحكام هذا الدستور)

(٣) اذ تنص المادة (٦٠) من الدستور على انه (لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته ...)

(٤) د. علي الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس ، المرجع السابق ، ص٣٩

(٥) المادة (١٧) من الدستور المعدل

وبموجب هذا التعديل أنتقلت السلطة التنفيذية الفعلية من رئيس الجمهورية الى الوزارة من هنا طال التعديل الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ المادة (**٦٦**) أيضا ، اذ اصبحت تنص على أنه (**يتحمل الوزراء اجماليا تجاه مجلس النواب تبعة سياسية الحكومة العامة ويتحملون أنفراديا تبعة افعالهم الشخصية**) .

وفي ظل التعديل الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ ، اصبح الدستور اللبناني يتبنى النظام البرلماني المتطور اسلوبا للحكم (١) .

فقد نصت الفقرة (**ج**) من الديباجة على أن (**لبنان جمهورية برلمانية ، تقوم على احترام الحريات العامة** ...) (٢) .

فضلاً عن هذا فأن توافر الاركان الرئيسية للنظام البرلماني ، فرئيس الجمهورية هو رمز لوحدة الوطن ، وهو الذي يسهر على احترام الدستور فقد نصت المادة (**٤٩**) على أن (**رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة و رمز لوحدة الوطن ، يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان** ...) .

اما رئيس مجلس الوزراء فهو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، يرأس الحكومة ويتكلم بأسمها ويعد مسؤولا عن تنفيذ السياسية العامة التي يضعها مجلس الوزراء (٣) .

وفي حدود العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، نجد أن الدستور قد اعطى لمجلس النواب الحق في سحب الثقة من الحكومة (**تعد الحكومة مستقيلة في الحالات الاتية : .... وعند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منها أو بناء على طرحها الثقة**) (٤) .

---

(١) د. علي الشكري ، انتهاء ولأية الرئيس ، المرجع السابق ، ص٤٠
(٢) اضبقت الديباجة الى الدستور بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ بتاريخ ١٩٩٠/٩/١٢
(٣) انظر المادة (٦٤) من الدستور اللبناني المعدلة بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١
(٤) المادة (١/٦٩/ و) من الدستور اللبناني

وفي المقابل للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة ومجلس الوزراء حق حل مجلس النواب **(يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عنها في المادتين ٦٥ و ٧٧ من هذا الدستور الطلب الى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل أنتهاء عهد النيابة ، فاذا قرر رئيس الجمهورية مرسوم الحل ، وفي هذه الحال تجتمع الهيئات الأنتخابية ، وفقا لاحكام المادة الخامسة والعشرين من الدستور ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي اعلأن الأنتخاب .**

تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الاعمال حتى أنتخاب مجلس جديد .
وفي حال عدم اجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عنها في المادة الخامسة والعشرين من الدستور يعد مرسوم الحل باطلا وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقا لاحكام الدستور) (١) .

كما و ينص على ما يأتي :
٤- حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية اذا امتنع مجلس النواب لغير اسباب قاهرة ، عن الاجتماع طوال عقد عادي أوطوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر أو في حالة ردة الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل ، ولا

تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للاسباب نفسها التي دعت الى حل المجلس في المرة الأولى (٢) **.**

فالملاحظ من خلال النص الأول (**المادة٥٥**) أن حق رئيس الجمهورية فيها يقتصر على الطلب من مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل أنتهاء عهد النيابة وقد جاء النص بصورة عامة دون تحديد الاسباب التي قد تدفع رئيس الجمهورية طلب حل مجلس النواب ، بينما نجد أن الفقرة (**٤**) من المادة (**٦٤**) من الدستور قد حددت الاسباب التي من اجلها قد يحل مجلس النواب **.**

---

(١) المادة (٥٥) من الدستور اللبناني
(٢) المادة (٤/٦٥) من الدستوراللبناني

كما أن رئيس الجمهورية وقبل التعديل الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ (١) كان يتمتع بصلاحيات واسعة تجأوزت الصلاحيات الممنوحة للرئيس الفرنسي في ظل دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية الذي جاء متاثرا به **.**

الا أن دور رئيس الجمهورية بعد هذا التعديل الدستوري (**تعديل ١٩٩٠**) تراجع بحيث اصبح اكثر ملائمة مع مبادئ النظام البرلماني ، بل أنها وضعته في الموقع الصحيح الذي يجب أن يكون فيه ، واذا كان هناك أنظمة برلمانية لا تمنح الرئيس موقعا مميزا خلاف بعض الأنظمة الاخرى ، التي تمنحه موقعا مميزا ، فأنه يمكننا القول أن موقع الرئيس في الدستور اللبناني جاء في الوسط ، اذ أن موقعه ليس بالاساسي أو المحوري ، ولا هو فارغ الصلاحيات في الوقت عينه ، وأن لا شئ يمنع من اجراء بعض التعديلات الطفيفة التي تبقيه في موقعه ودوره في اطار النظام البرلماني ، وهذا الامر ستفرضه من دون شك التطورات السياسية تبعا لما تظهره الممارسة الدستورية وحاجة المجتمع اللبناني الى أية تعديلات دستورية (٢) **.**

كما أن موقع رئيس الجمهورية وقبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠ كان مميزا مما دفع بعضهم الى تكييف النظام اللبناني على أنه اقرب الى الرئاسي منه الى البرلماني فقد نصت

المادة (١٧) قبل تعديلها على أن (**السلطة الاجرائية تناط برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعأونة الوزراء وفقا لاحكام هذا الدستور**) (٣) .

وتطبيقا للنظام البرلماني المتطور ، مارس رئيس الجمهورية في ظل الدستور اللبناني

(١) لقد جاء هذا التعديل تكريسا لوثيقة الوفاق الوطني التي اقرها النواب في مدينة الطائف ، ولقد احدث هذا التعديل تغيرا جذريا في تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، وفي نقل السلطة الاجرائية من رئيس الجمهورية الى مجلس الوزراء ، وفي تحديد صلاحيات اجهزة السلطة التنفيذية واحداث مؤسسات دستورية جديدة ، نظرا لما تضمنه هذا التعديل من تغيير على صعيد المؤسسات الدستورية فلقد اعتبره اكثر الباحثين في القانون بانه يشكل انتقالا من الجمهورية الأولى الى الجمهورية الثانية .
راجع زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، المرجع السابق ، ص٢٠١ ، و د. امين عاطف صليبا ، شرح احكام الدستور اللبناني مع بعض النصوص القانونية المتممة له ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ط١ ، ٢٠١٢، ص٣٧ وما بعدها
(٢) انطوان لسعد ، المرجع السابق ، ص٥٢٩
(٣) رائد الحداد ، مدى التوازن بين سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرلماني (دراسة مقارنة) ، (رسالة ماجستير) مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة الكوفة ، ٢٠١٢ ، ص٩٢

النافذ ، صلاحيات متعددة بروتوكولية وفعلية فهو يراس المجلس الاعلى للدفاع (١) وهو القائد الاعلى للقوات المسلحة ويختص باصدار مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء (٢) .

كما يصدر منفردا مرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة (٣) . وله أن يعرض على مجلس الوزراء أي امر من الامور الطارئة (٤) . يصدر المراسيم ، ويأمر بنشرها ، وله الحق أن يطلب الى مجلس الوزراء اعادة النظر في أي قرار من قرارته خلال مدة (**١٥**) خمسة عشر يوما من تاريخ أيداعها لديه (٥) .

يتول التفاوض في عقد المعاهدات الدولية بالاتفاق مع الحكومة (٦) ، وله دعوة مجلس الوزراء الى الأنعقاد استثنائيا بالاتفاق مع رئيس الحكومة كلما دعت الضرورة لذلك (٧) .

يشترك مع رئيس الحكومة في التوقيع على جميع المراسيم بأستثناء مرسوم تسمية رئيس الحكومة و مرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة اذ يختص بها الرئيس (٨) .

كما يشترك مع رئيس الحكومة في التوقيع على مرسوم اصدار القوانين (٩) ، وله أن يرأس مجلس الوزراء دون أن يشارك في التصويت (١٠) .

وعلى الصعيد التشريعي يحيل الرئيس مشاريع القوانين التي ترفع اليه من مجلس الوزراء الى مجلس النواب (١١) . وله حق الاعتراض التوقيفي على مشاريع القوانين التي

---

(١) المادة (٤٩) من الدستور اللبناني
(٢) المادة (٣/٥٣) من الدستور اللبناني
(٣) المادة (٣/٥٣) والمادة (٦٩) من الدستور اللبناني
(٤) المادة (١١/٥٣) من الدستور اللبناني
(٥) المادة (٥٦) من الدستور اللبناني
(٦) المادة (٥٢) من الدستور اللبناني
(٧) المادة (١٢/٥٣) من الدستور اللبناني
(٨) المادة (٤/٦٤) من الدستور اللبناني
(٩) المادة (٢/٥٤) من الدستور اللبناني
(١٠) المادة (١/٥٣) من الدستور اللبناني
(١١) المادة (٦/٥٣) من الدستور اللبناني

وافق عليها المجلس (١) . يصدر القوانين التي يقرها مجلس النواب (٢) . وله الحق في تاجيل أنعقاد المجلس النيابي لمدة لا تتجأوز الشهر الواحد (٣) .

المطلب الثاني

حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور اللبناني

أن الصلاحية الدستورية الاكثر اهمية والتي يتمتع بها الرئيس في ظل الدستور اللبناني هي تلك التي تتعلق بحق الرئيس في طلب تعديل الدستور (٤) ، فقد نصت المادة (٧٦) على أنه (**يمكن اعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية ، فتقدم الحكومة مشروع القانون الى مجلس النواب**) .

وبذلك نجد أن الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ وبعد التعديل الدستوري المرقم ١٨ في ١٩٩٠/٩/٢١ قد ابقى على حق اقتراح تعديل الدستور الذي يمارسه الرئيس من ضمن الصلاحيات التي يمارسها كضابط لاداء السلطات اذ ما لاحظ خللا ما فيسير عمل هذه

السلطات ، أو وجد رغبة شعبية عارمة أو حاجة دستورية ملحة ، فأنه استنادا الى نص المادة (**٧٦**) من الدستور يمكنه أن يتقدم بأقتراح لاعادة النظر في الدستور ، وعلى ضوء ذلك تقدم الحكومة مشروع القانون الى مجلس النواب .

اما بالنسبة الى عملية تقدير الحاجة الى التعديل فهي تنطلق من دور الرئيس استنادا الى ما ورد في الفقرة الأولى من المادة (**٤٩**) والتي تنص على أن (**رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة وهو رمز وحدة الوطن** .....) (٥) .

---

(١) المادة (٥٧) من الدستور اللبناني
(٢) المادة (٥٦) من الدستور اللبناني
(٣) المادة (٥٩) من الدستور اللبناني
(٤) د. علي الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس ، المرجع السابق ، ص٤٣
(٥) انطوان اسعد ، المرجع السابق ، ص٣٢٤

و بالتالي فأن حق اقتراح التعديل الوارد في الدستور اللبناني يمارسه الرئيس بعد توقيع الحكومة على هذا الاقتراح (١) .

أي أن الرئيس يمارس هذه الصلاحية بعد موافقة مجلس الوزراء نظرا لما يترتب عليها من مسؤوليات خطيرة ، على أن يشترك معه في التوقيع على مرسوم اقتراح التعديل رئيس الحكومة عملا باحكام المادة (**٦٤**) المنظمة لصلاحيلات رئيس الحكومة (٢) .

ويلاحظ أن نص المادة (**٧٦**) جاء خاليا من التطرق الى الشروط المتعلقة بالاقتراح الحكومي ، ومن ثم من الممكن أن تقوم الحكومة بارسال مشروع التعديل حينما تريد سواء اكان في دورة عادية ام استثنائية ، بيد أن هذا الاقتراح وعملا بأحكام الفقرة (**٤**) من المادة (**٦٤**) من الدستور يحتاج الى موافقة رئيس مجلس الوزراء ، فضلا عن كونه يحتاج الى موافقة ثلثي اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها عملا بأحكام الفقرة (**٥**) من المادة (**٦٤**) من الدستور ويتبع ذلك قيام الحكومة بوضع مشروع قانون التعديل (٣) .

مما تقدم يتضح لنا أن حق رئيس الجمهورية في لبنان وفي ظل دستور ١٩٢٦ المعدل فيما يتعلق بالحق في اقتراح تعديل الدستور ينحصر فقط في تقديم مقترح للتعديل فأذا اقترن بموافقة رئيس مجلس الوزراء والاغلبية المحددة من اعضاء المجلس تقوم الحكومة وليس رئيس الدولة بأعداد مشروع قانون التعديل الدستوري .

وبذلك يتحدد حق الرئيس في تعديل الدستور في لبنان بتقديم المقترح ، وتأخذ الحكومة على عاتقها مسؤولية صياغة مشروع قانون التعديل تمهيدا″ لعرضه على مجلس النواب .

---

(١) للتفصيل انظر المادة (٦٤) من الدستور اللبناني
(٢) زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، المرجع السابق ، ص٦٤٩
(٣) د. ابراهيم شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، المرجع السابق ، ص٣٤٧

كما أن المقترح الذي يتقدم به رئيس الجمهورية يلزم الحكومة بتقديم مشروع القانون والا كان عليها أن تقدم استقالتها في حالة رفضها .

وتبعا″لما تقدم نجد أن الحكومة هي التي تستأثر وحدها باعداد مشروع التعديل (١) ،

---

(١) من الجدير بالذكر انه طرا على الدستور اللبناني منذ صدوره في ١٩٢٦/٥/٢٣ تعديلات دستورية منها ما كان في عهد الانتداب ومنها ما كان بعد استقلال البلد وهي ما يطلق عليها (التعديلات الاستقلالية) وهذه التعديلات هي :

التعديل الأول :

جرى هذا التعديل بموجب القانون الدستوري الأول الصادر في شهر تشرين الأول عام ١٩٢٧ وهو يتضمن الغاء مجلس الشيوخ ودمج اعضائه بمجلس النواب وتم هذا التعديل بقرار من رئيس الجمهورية وبالاتفاق مع المفوض السامي الفرنسي والحكومة

التعديل الثاني :

وهو الذي جرى بموجب القانون الدستوري الصادر في شهر أيار عام ١٩٢٩ والذي اجاز الجمع بين النيابة والوزارة

التعديل الثالث :

وهو التعديل الذي ادخله المفوض السامي الفرنسي الجنرال كارتر ، وهو يتضمن الغاء مبدأ التعيين وذلك بموجب القرار رقم ١٢٩ /ف.ت ، اتخذه في اذار عام ١٩٤٣ وكان مندوبا عاما عن فرنسا الحرة في لبنان وسوريا ، وتم هذا التعديل بناءا" على قرار اصدره المندوب الفرنسي في ١٨ اذار سنة ١٩٤٣ القرار رقم ١٢٩ FC

التعديل الرابع :

جرى هذا التعديل بموجب القانون الدستوري الصادر في ٩ تشرين الثاني عام ١٩٤٣ أيضا ، وقد حرر الدستور اللبناني من قيود الانتداب فكان السبب الذي حمل المندوب السامي الفرنسي على اعتقال رئيس الجمهورية واعضاء الحكومة اللبنانية وتعليق الدستور وتعطيل الحياة النيابية ، وتم التعديل بناءا" على قرار من الحكومة

التعديل الخامس :

وجرى هذا التعديل في ٧ كانون الأول عام ١٩٤٣ وهو يتضمن ابدال العلم اللبناني السابق مع اضافة الارزة في وسطه الابيض ، وتم التعديل بناءا" على قرار من الحكومة

التعديل السادس :

جرى هذا التعديل بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢١ كانون الثاني ١٩٤٧ وقد جاء مكملا للتعديل الخامس بغية ازالة معالم الانتداب من الدستور ، وتم التعديل بناءا" على قرار من الحكومة وقدم الى مجلس النواب

وهو امر مخالف ومعكوس للمألوف اذ يجب أن يكون لممثلي الامة حق الاشتراك في هذا الخصوص ، ونرى أن استئثار الحكومة بهذا الحق امر لا مبرر له (١) .

وبذلك نلاحظ أنه على الرغم من الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في لبنان الا أن حقه في اقتراح تعديل الدستور نجدها صلاحية محدودة لأن دوره يقتصر فقط في تقديم الاقتراح اما الصلاحية الفعلية فتكون بيد الحكومة ، الا أننا وبحسب وجهة نظرنا المتواضعة ندعو المشرع اللبناني الى حذف المادة (٧٦) من الدستور وأن يجعل حق اقتراح التعديل الدستوري محصور بمجلس النواب لأنهم هم من يمثلون الشعب وبالتالي هم الاقدر على معرفة مدى حاجة الشعب والظروف المحيطة به الى التعديل الدستوري .

والجدير بالذكر أن لمجلس النواب اللبناني وبناء على اقتراح عشرة من اعضائه على الاقل أن يبدي اقتراحه بأكثرية الثلثين من مجموع اعضائه قانونا باعادة النظر في الدستور ، على أن الاقتراح المقدم من المجلس يجب أن يبلغه رئيس المجلس للحكومة طالبا منها وضع مشروع قانون بشأنه ، فاذا وافقت الحكومة على المقترح تقوم بوضع مشروع قانون التعديل ، اما اذا لم توافق الحكومة فأنها تعيد المقترح الى المجلس فاذا اصر

التعديل السابع :

جرى هذا التعديل بموجب القانون الدستوري فالصادر في ٢٢ أيار ١٩٤٨ الذي اجاز بصورة استثنائية اعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة ثانية

التعديل الثامن :

جرى هذا التعديل بصورة مؤقتة ، وبظروف استثنائية نجمت عنها أوضاع البلاد المضطربة التي ابتدات عام ١٩٧٥ . فقد خشي النواب من حصول فراغ دستوري في حالة استقالة الرئيس فقرروا اجراء هذا التعديل ، وهو ينص على تعديل المادة ٧٣ من الدستور والتي تحدد المهلة الدستورية لانتخاب رئيس الجمهورية فحددت هذه المهلة قائلة (قبل موعد انتهاء ولأية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الاقل وستة اشهر على الاكثر ، سيلتئم المجلس ... بعد ان كانت محددة بشهر واحدعلى الاقل وشهرين على الاكثر

التعديل التاسع :

وجرى هذا التعديل بموجب القانون الدستوري الصادر في٢١ / ٩/ ١٩٩٠ وجاء هذا التعديل تكريسا لوثيقة الوفاق الوطني اللبناني التي اقرها النواب في اتفاقية الطائف في المملكة العربية السعودية ولقد احدث هذا التعديل تغييرا جذريا في تاكيد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وفي نقل السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية الى مجلس الوزراء ، كما ان هذا التعديل يعد من اخطر واهم التعديلات التي حصلت منذ عام ١٩٢٦ وذلك لسببين اساسيين :
الأول : انه تناول فعلا معظم المواضيع الرئيسية التي كانت موضع خلاف بين اللبنانين
والثاني : هو انه تناول ٣١ مادة دفعة واحدة وتم التعديل من قبل مجلس النواب
راجع د. سمير صباغ ، المرجع السابق ، ص٣٩٣ وما بعدها

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص ١٧١

عليه المجلس ، هنا يتدخل رئيس الجمهورية فأما أن يجيب المجلس الى رغبته ، أو أن يطلب من مجلس الوزراء حل مجلس النواب (١) .

يتضح مما تقدم أن مجلس الوزراء (**الحكومة**) يأخذ دور المعد في المبادرة الرئاسية للتعديل ، في حين يلعب دور صاحب القرار في المبادرة النيابية للتعديل الدستور (٢) .

وبذلك نلاحظ أنه يوجد اختلاف بين الدستورين العراقي واللبناني فيما يتعلق بحق رئيس الجمهورية في اقتراح التعديل ، فالرئيس العراقي وفقا لاحكام الدستور يعد شريكا للحكومة في تقديم الاقتراح والاعداد لمشروع قانون التعديل الدستوري ، اما في لبنان فأن حق الرئيس يقتصر على الاقتراح على أن تتولى الحكومة اعداد مشروع قانون التعديل الدستوري .

(١) انظر المادة (٧٧) من الدستور اللبناني
(٢) احمد زين ، الية التعديل الدستوري ودور مجلس النواب فيها بحث منشور في مجلة الحياة النيابية ، المجلد السابع عشر ، كانون الأول / ديسمبر ، ١٩٩٥ ، ص٦٧

المبحث الثالث

حق رئيس الدولة في اقتراح التعديل في الدساتير العربية ذات النظام الخاص (اليمن انموذجا")

قبل الدخول الى موضوع حق رئيس الدولة في تعديل الدستور اليمني لابد لنا من التطرق الى موضوع طبيعة النظام الدستوري اليمني ثم نتطرق الى حق الرئيس في هذا النظام في تعديل الدستور ، وبذلك سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول طبيعة النظام الدستوري وفي المطلب الثاني حق الرئيس في تعديل الدستور .

المطلب الأول

طبيعة النظام الدستوري اليمني

قبل التطرق الى طبيعة النظام الدستوري اليمني في الدستور النافذ لعام ١٩٩١ لابد لنا من معرفة الاحداث التي سبقت صدور هذا الدستور ، ففي صبيحة السادس والعشرين من

سبتمبر (**أيلول**) ١٩٦٣ ، تم تفجير الثورة اليمنية ضد النظام الملكي ، فوضعت هذه الثورة نهاية لنظام الامامة ، وتحمل تنظيم الضباط الاحرار شرف تفجير الثورة ، وقد استفاد هذا التنظيم الذي فجر الثورة من فشل التجارب اليمنية السابقة في الاعوام (**٤٨ ، ٥٥ ، ٥٦ ، ١٩٦١**) التي لم يحالفه النجاح في القضاء والتخلص نهائيا من اسرة ال حميد الدين واقامة النظام الوطني الديمقراطي ، كما أن هذا التنظيم (**تنظيم الضباط الاحرار**) تجاوز مفاهيم تلك التجارب من خلال وضوح الرؤية الوطنية والقومية لاهداف الثورة اذ ما قورنت بمفاهيم التجارب السابقة ، اذ أن اهداف التجارب السابقة كانت تدور في اطار الاصلاح بينما تجأوزت ثورة ٢٦ سبتمبر هذه الدائرة الى اط١ر التغيير الجذري الشامل للنظام ، بينما نجد اهداف حركة ١٩٤٨ والتي قادها عبد الله الاحمد الوزير ورفاقه نادت تبديل الامام - بأمام دستوري جديد ومن خارج عائلة ال حميد الدين ، بينما نادت حركة ١٩٥٥ بالاصلاح أيضا وضمن اطار الامامة مع استبدال الامام احمد بأمام جديد ولكن من نفس العائلة الا وهو الامير عبد الله شقيق الامام احمد (١) **.** غير أن تنظيم الضباط الاحرار

---

(١) عبد الله سعيد الكاندا ، سلطات رئيس الدولة في الجمهورية العربية اليمنية ١٩٧٤-١٩٠٤ ، اطروحه دكتوراه مقدمة الى كلية القانون والسياسية / جامعة بغداد ، أيار ، ١٩٨٧ ، ص٥٦

الذي تكون في عام ١٩٦١ والذي كانت اهدافه تتركز في نسف نظام حكم الامامة في الشطر الشمالي وتغيير الواقع السياسي والاجتماعي فيه ، وخلق نظام جمهوري تشارك فيه كل الجماهير اليمنية ، وجعل الشطر الشمالي من اليمن عمقا استراتيجيا ونقطة أنطلاق لتحريرالارض اليمنية في الشطر الجنوبي وطرد الاستعمار البريطاني .... وقد شكل هذا التنظيم (**مجلس قيادة الثورة**) ولكن هذا المجلس ولد فاقدا للحياة ، فلم يمارس مهامه ولم يكن له أي تاثير في الحياة السياسية للقطر اليمني ، وفي هذا الصدد قال احد اعضاء المجلس البارزين : (**أن مجلس قيادة الثورة هذا لم يجتمع منذ أول يوم لقيام الثورة ، الا مرة واحدة عند تشكيله**) (١) ، الا أن هذا المجلس قد اصدر بيانه الأول في ٢٧ / أيلول / ١٩٦٢ وقد تضمن هذا البيان الاهداف الستة (٢) التي رفعتها الثورة والتي كانت بمثابة

---

(١) عبد الله سعيد الكاندا ، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية ، ١٩٠٤- ١٩٦٨، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والسياسية /جامعة بغداد ، أيار ،١٩٨٠ ، ص ١٢٢ وما بعدها

(٢) تركزت اهداف الثورة على الصعيد الداخلي في

(١) احياء الشريعة الاسلامية الصحيحة بعد ان اماتها الحكام الطغاة الفاسدون، اذ تعرضت للتشويه طوال الحقبة التاريخية التي حكم فيها الائمة وازالة البغضاء والاحقاد و التفرقة السلالية والمذهبية، فالناس سواسية امام القانون وليس ثمة امتيازات لفئة معينة من الناس بحكم انتمائهم الى هذه الطائفة الدينية أو تلك، فالائمة كانوا يزعمون انهم بانتمائهم الى اسرة الرسول يتميزون عن المواطنين بحق احتكارالسلطة و الحكم و يميزون بين فئات المجتمع اليمني على اساس طائفي والصقوا بالمذهب الزيدي، الذي كثيرا ما تشدقوا بحرصهم

وتمثيلهم له ، كثيرا من البدع و الاعاجيب التي شوهت هذا المذهب وجوهر الاسلام ، ومع ان موقف الثورة كان واضحا حيال هذه المسالة فقد اتهمت الثورة في مراحلها الأولى ، بالكفر و الالحاد من قبل القوى الرجعية و عناصر النظام الملكي .

(ب)اقامة تنظيم جماهيري يشارك في عملية البناء الثوري بهدف مراقبة اجهزة الدولة مراقبة تامة و حمأية الثورة من الانحراف.

(ج) رعأية وتنظيم الجيش على اساس حديث سيما و ان وضع الجيش في عهد الائمة كان في حالة يرثى لها من حيتجهيز أو التسليح أو التدريب ، و العمل على خلق جيش قوي قادر على حمأية الثورة و انجازاتها .

(د) احداث ثورة ثقافية و تعليمية بهدف النهوض بمستوى الجماهير في هذه المجالات ، اذ كرست نظم الامامة المتعاقبة ، قيم الجهل و التخلف و حاربت التعليم و الثقافة .

(ه) تحقق العدالة الاجتماعية عن طريق اقامة نظام اجتماعي يتلائم و واقع الشعب و يستلهم الروح الاسلامية و التقاليد الوطنية الصالحة .

(و) تشجيع الراسمال الوطني أي انتهاج طريق التطور الراسمالي ،على الا يتحول هذا الراسمال الوطني الى احتكارات واستغلال ، و الاستفادة منه في خطط التنمية القومية .

(ي) كبير من المهاجرين لنداء الثورة بالعودة الى الوطن ولعبوا أثرا كبيرا في الدفاع عن الثورة و حمأيتها ابان حصار صنعاء.
راجع عبد الله سعيد الكاندا ، سلطات رئيس الدولة في الجمهورية العربية اليمنية ، المرجع السابق ، ص٥٩ و ما بعدها

منهج جديد لها ، وجسد مجمل الافكار السائدة بين صفوف التنظيم الذي فجر الثورة وعكس الخلفية السياسية للتنظيمات المحركة لهذه العناصر ، فالفكر السياسي غالبا ما يجسد نفسه في الوثائق السياسية المهمة التي تصدر عادة من مؤسسات الدولة والشعب ، وقد اعتمد البيان الأول للثورة كوثيقة دستورية حتى صدور الدستور الأول للثورة كما تضمن هذا البيان على العديد من المبادئ (١) .

وبذلك فأن هذا البيان يعد **"دستورا"** أو ثيقة ذات مبادئ دستورية . لأنه بين شكل الحكم وطريقة ممارسة السلطة ، كما يعد أيضا (**دستورا مؤقتا**) اذ كان هو المعول عليه رسميا في المدة الواقعة بين (٢٧) أيلول ١٩٦٢ و (١٣) نيسان ١٩٦٣ ، أي تاريخ صدور الدستور المؤقت الأول للثورة ، الى جانب هذا ، فأن محتويات البيان الأول للثورة قد أنعكست بشكل واضح في دستور (١٣) نيسان ١٩٦٣ اذ كان وثيقة مهمة اهتدت بها لجنة وضع الدستور الأول للثورة (٢) .

اذ يعد دستور (١٣) نيسان ١٩٦٢ هو أول وثيقة حملت مصطلح (**دستور**) بشكل واضح و رسمي ، و أول دستور جمهورية يصدر في القطر بعد الغاء الملكية وقيام

(١) وقد تضمن البيان المبادئ التالية :
(١) القضاء على النظام الملكي الذي تحول الى نظام فردي مطلق وفشل في ان يكون نظاما ناجحا يستوعب حاجات البلد والمواطنين ويسعى الى تطويرها، والعمل على اقامة النظام الجمهوري الذي تنتقل السلطة فيه الى الجماهير، هذا النظام الذي يقوم على اساس من مشاركة الجماهير في انتخاب رئاسة الدولة بعكس النظام الملكي الذي كان الاختيار فيه لهذا المنصب قائما على اساس الوراثة اذ يرث الحاكم الملك عن ابائه و اجداده طبقا لقواعد الوراثة، كما حدد البيان بشكل جازم مسالة شكل الحكم، فالنظام المطلوب هو النظام الجمهوري القائم على اساس الديمقراطية المستلهمة للتراث الاسلامي و العدالة الاجتماعية التي توفر تكافؤ الفرص للمواطنين كافة في ظل دولة تمثل الشعب و تحقق المطالب السياسية للجمهورية العربية اليمنية.

(ب) والقضاء على النفوذ الاجنبي بشتى صوره سواء اكان على شكل قواعد اجنبية كما هو الحال في الشطر الجنوبي من اليمن في تلك المدة أو على شكل هيمنة اجنبية في أي مرفق من مرافق الحياة. اذ انه مع بقاء هذه الهيمنة والنفوذ للقوى الاجنبية يفقد اليمن. استقلاله وتنتمحتل.دته فالثورة محتل.ب لها النجاح مع بقاءمحتل.ن ارض الوطن محتل.وبهذا تخطت الثورة الحركات التي سبقتها في نظرتها الوحدوية للمسالة اليمنية. ولم تكن هذه الفقرة مجرد تسطير نظري بقدر ما عكست معاناة حقيقية مستوحاة من تاريخ اليمن فمعاناة هذا الشعب جراء الهيمنة والاحتلال الاجنبي لم تكن وليدة مرحلة تاريخية معينة، و انما امتدت عبر حقب تاريخية طويلة اذ عانى اليمن من الاحتلال الفارسي ثم الحبشي في فترات تاريخية قديمة وعانى من الاحتلال التركي و البريطاني في العصر الحديث، و كانت نتيجة الاحتلال تخلفا في شتى مجالات الحياة فضلا عن الظلم و الاضطهاد الذي رافق فترات الاحتلال.
راجع عبد الله سعيد الكاندا ، سلطات رئيس الدولة في الجمهورية العربية اليمنية ، المرجع السابق ، ص٥٧ وما بعدها
(٢) عبد الله سعيد الكاندا ، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية ، المرجع السابق ، ص ١٣٠

الجمهورية (١) .

وعد رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الرئاسة والقائد الاعلى للقوات المسلحة و ممثل الدولة في الخارج والداخل، وبذلك يكون النظام السياسي الذي بناه هذا الدستور، قد قام على ثلاث هيات هي: رئيس الجمهورية، مجلس الرئاسة المجلس التنفيذي (مجلس الوزراء) (٢) .

ولم يمنح هذا الدستور الرئيس أي سلطة تشريعية، وجعلها من اختصاص المجلس.

اما دستور ١٩٦٤ الدائم فقد منح الرئيس سلطات متعددة منها ما هو ذو طبيعة سياسية وتنفيذية ومنها سلطات ذات صبغة تشريعية (٣) ، فقد منح هذا الدستور الرئيس الحق في اقتراح تعديل الدستور فقد نصت المادة (١٥٢) منه على أن (**لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشورى طلب تعديل مادة أو اكثر من مواد الدستور...**) (٤) .

الا أنه و نتيجة لعدم الاستقرار السياسي في ظل دستور ١٩٦٤، أنعقد مؤتمر وطني عام سمي (**بمؤتمر خمر**) في ٢ /أيار /عام ١٩٦٥ (٥)، وكان من مقررات هذا المؤتمر اقرار مشروع دستور مؤقت اجبر رئيس الدولة على اصداره في ٨ /أيار / ١٩٦٥حدد هذا الدستور شكل رئاسة الدولة (**المجلس الجمهوري**) الذي مثل فيه رئيس الدولة رئيسا للمجلس الجمهوري، على أن يختار مجلس الشورى رئيس المجلس واعضائه ،

---

(١) عبد الله سعيد الكاندا ، سلطات رئيس الدولة في الجمهورية العربية اليمنية ، المرجع السابق ، ص٦١
(٢) د. ياسين محمد عبد الكريم الخراساني ، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة) ، اصدارات وزارة الثقافة والسياحة ، صنعاء ، ٢٠٠٤ ، ص٢٦ ومابعدها
(٣) جميل عبد الله القائفي ، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقا لاحكام الدستور اليمني و الرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة) ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص٣٣ وما بعدها
(٤) د. احمد العري النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٢٩
(٥) عبد الله سعيد الكاندا ، سلطات رئيس الدولة في الجمهورية العربية اليمنية ، المرجع السابق ، ص ١٢٥

واخذ هذا الدستور بالنظام البرلماني التقليدي ، الذي يؤدي الى جعل السلطة الفعلية والمؤثرة للوزارة وليس لرئيس الدولة ، كما جاءت مواد هذا الدستور ملزمة لرئيس الجمهورية بممارسة سلطاته عن طريق أو بواسطة الوزارة ، واما بالنسبة الى سلطات الرئيس التي يباشرها بصفة مستقلة فهي سلطات ذات طابع شكلي وذلك ما أوضحته المواد (٨ ، ١٢ ، ١٣) من الدستور .

الا أن المعارضين لحكم رئيس الجمهورية استغلوا سفر الرئيس وقاموا بالأنقلاب على الرئيس ، و ذلك بقيام حركة ٥ /نوفمبر /١٩٦٧ ، التي ادت الى اقلة المشير عبد الله السلال من جميع مناصبه القيادية وقيام مجلس جمهوري ، وتم تشكيل المجلس الوطني ، الذي يعد أول مجلس تشريعي لابناء اليمن .

وقد اصدر القاضي عبد الاله الارياني دستور ٢٥/تشرين الثاني/١٩٦٧ الذي نص على برلمانية الحكم ، واستبدل عبارة (**رئيس الجمهورية**) بعبارة (**رئيس المجلس الجمهوري**) في كل المواد التي وردت فيها هذه العبارة ، فضلا عن أنه الغى (**نظام المؤتمر الشعبي**)

والذي تناولته المواد (**٢٣-٢٩**) من دستور ١٩٦٥ (١) كما وانه ورد على دستور ٢٥/تشرين الثاني/١٩٦٧ عدة تعديلات (٢) .

وفي ٨/كانون الأول/١٩٧٠ صدر الدستور الدائم الثاني الذي جاء مؤكدا أن النظام السياسي في الجمهورية اليمنية جمهوريا شوريا نيابيا ، ونظم مركز رئيس الدولة باخذه بشكل القيادة الجماعية للمجلس الجمهوري لتمثيل رئاسة الدولة ، واقر أن رئيس المجلس الجمهوري هو رئيس الدولة وقائدا اعلى للقوات المسلحة (٣) ويتم اختيار رئيس المجلس عن طريق زملائه اعضاء المجلس الجمهوري ، على أن تكون الرئاسة دورية بينهم ، وحدد الدستور مدة مجلس الرئاسة بخمس سنوات (٤) .

---

(١) جميل عبد الله القائفي ، المرجع السابق ، ص٣٤ وما بعدها
(٢) للتفصيل حول هذا الموضوع راجع عبد الله سعيد الكاندا ، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية ، المرجع السابق ، ص٢٠٨ وما بعدها
(٣) د. ياسين محمد عبد الكريم الخراساني ، المرجع السابق ، ص٣٣
(٤) قائد محمد طربوش ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري " تحليل قانوني مقارن " ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٦ ، ص ١٠٧

وعلى الرغم من هذا الدستور كان تسجيلا للدساتير المؤقتة التي سبقته ، الا أنه خالفها في الاخذ ببعض سمات النظام الرئاسي اذ زاد من سلطات المجلس الجمهوري مع ابقائه على ثنائية السلطة التنفيذية وعلى وجود تعاون بينها وبين مجلس الشورى .

كما تعززت في ظل هذا الدستور اختصاصات رئاسة الدولة بالمقارنة بالدساتير المؤقتة السابقة له ، الا أنه لم يمنح رئيس المجلس الجمهوري الا سلطات شكلية ، فيما يتعلق بالوظائف ذات الطابع السياسي و التنفيذي ، ولكن الدستور منحه سلطات مهمة فيما يتعلق بالوظائف ذات الطابع التشريعي (١) .

والملاحظ أن دستور ١٩٧٠ لم يخول السلطة التنفيذية بشقيها حق اقتراح تعديل الدستور ومنحه للسلطة التشريعية (**مجلس الشورى**) ، الا أن المجلس الجمهوري تقدم في عام ١٩٧٣ باقتراح تعديل المادة (٣٧) من الدستور والتي نصت على حظر الحزبية بجميع اشكالها على اساس أن الاتحاد اليمني هو التنظيم الوحيد في البلاد و وافق المجلس على الاقتراح بأغلبية ٢/٣ من اعضائه (٢) .

و على الرغم من دوام هذا الدستور لسنوات طويلة ، الا أنه قد تم تعليقه في مرات عدة ، كما وصدرت بعده العديد من الاعلانات الدستورية والتعديلات ، وذلك خلال المدة من ١٩٧٩ وحتى قبل صدور دستور الجمهورية اليمنية عام ١٩٩١ .

في ٢٢ / مايو / أيار ١٩٩٠ اعلنت الوحدة الأندماجية بين شطري اليمن الشمالي والجنوبي و نظم الاسس الدستورية لهذا النشئ الجديد مؤقتا اتفاق اعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم المدة الأنتقالية (٣) . وكانت ملايين من الشعب اليمني تستمع الى صوت الرئيس

---

(١) جميل عبد الله القائفي ، المرجع السابق، ص٣٧

(٢) قائد محمد طربوش ، المرجع السابق ، ص٣٥١

(٣) و احتوى هذا الاعلان على عشرة مواد ، خصصت المادة الثانية منه لتنظيم رئاسة الدولة ، اذ نصت على القول (بعد نفاذ هذا الاتفاق يكون مجلس رئاسة الجمهورية اليمنية لمدة المدة الانتقالية يتالف من خمسة اشخاص ، ينتخبون من بينهم في أول اجتماع لهم رئيسا لمجلس الرئاسة ونائبا للرئيس لمدة المجلس ، ويشكل مجلس الرئاسة عن طريق الانتخاب من قبل اجتماع مشترك لهيئة رئاسة مجلس الشعب الاعلى ، و مجلس الشورى ، ويؤدي مجلس الرئاسة اليمين الدستورية امام هذا الاجتماع المشترك قبل مباشرة مهامه ، و يمارس مجلس الرئاسة فور انتخابه جميع الاختصاصات المخولة لمجلس رئاسة في الدستور) راجع الدكتور علي الشكري ، انتهاء ولأية الرئيس ، المرجع السابق ، ص٤٤

(علي عبد الله صالح) وهو يتلو نص اعلان الجمهورية اليمنية ، ثم اعقب ذلك قيامه برفع علم اليمن الواحد تبع ذلك اجتماع هيئة رئاسة مجلس الشعب والمجلس الاستشاري برئاسة اكبر الاعضاء سناً الشيخ **(سنان ابو لحوم)** تم فيه انتخاب **(٥)** اعضاء لمجلس الرئاسة هم :

١، علي عبد الله صالح

٢، علي سالم البيض

٣، القاضي عبد الكريم العرشي

٤، سالم صالح محمد

٥، عبد العزيزعبد الغني

وبعد أن تمت اجراءات الأنتخاب ادى اعضاء مجلس الرئاسة القسم ، ثم عقد أول جلسة لهم لأنتخاب رئيس الدولة ، بعدها جرى انتخاب الرئيس **(علي عبد الله صالح)** رئيساً لمجلس الرئاسة ، وبذلك يكون الرئيس **(علي عبد الله صالح)** أول رئيس للجمهورية اليمنية للمدة الأنتقالية المحددة بموجب اتفاق اعلان الجمهورية اليمنية ، وقد صدر في عهد الرئيس **(علي عبد الله صالح)** دستور عام ١٩٩١ وتعديلاته لعام ١٩٩٤ (١) .

وبموجب التعديل الأول للدستور الصادر عام ١٩٩٤ ، الغي مجلس الرئاسة ، و حل محله رئيس الجمهورية ، كما عدلت الية اختيار الرئيس وصلاحياته .

و بالرجوع الى الاركان والدعائم التي قام عليها الدستور اليمني لعام ١٩٩١ يتبين أن نظام الحكم الذي تبناه نظام خاص (٢) .

---

(١) د.محمد عبد الكريم الخراساني ، المرجع السابق ، ص٥٣ .
(٢) د.علي الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس ، المرجع السابق ، ص ٤٤ وما بعدها .

أذ لايمكن أن يوصف النظام الدستوري اليمني على انه نظام برلماني على الرغم من تبينيه للاركان والدعائم التي يقوم عليها النظام البرلماني من ثنائية السلطة التنفيذية (**رئيس دولة - وزارة**) والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ذلك لأنه خالف هذه الاركان في أن رئيس الدولة في اليمن مسؤول ، والوزارة تتحمل المسؤولية أمام مجلس النواب ورئيس الجمهورية معا ً، فضلا ً عن الصلاحيات الواسعة جدا التي يتمتع بها الرئيس وفقا ً للدستور اليمني ، فبموجب نصوص المواد (**١٠١/ أ - ب**) وم (**١١٩ / ٤**) يكلف رئيس الجمهورية مرشح اكبر كتلة برلمانية بتشكيل الحكومة (**يتولى رئيس الجمهورية الاختصاصات التالية :**

...تكليف من يشكل الحكومة واصدار القرار الجمهوري بتسمية اعضائها) (١) . (**اذا لم تنته الانتخابات إلى اغلبية تمكن رئيس الجمهورية من تكليف من يشكل الحكومة وتعذر تشكيل حكومة ائتلاف**) (٢) .

وأناط الدستور الهيئة التنفيذية والادارية العليا بمجلس الوزراء (**مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية ، وهو الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة ويتبعها بدون استثناء جميع الادارات والاجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة**) (٣) . (**تتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ، ويؤلفون جميعا ً مجلس الوزراء ...**) (٤) . واشرك الدستور رئيس الجمهورية مع الحكومة في صلاحية وضع السياسية العامة للدولة

(**يتولى رئيس الجمهورية الاختصاصات التالية : ...يضع بالاشتراك مع الحكومة السياسية العامة للدولة ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور**) (٥) .

وبموجب المادة (١٢٠) (**يصدر رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والادارات العامة ، على أن لا يكون لاي منها تعطيل لاحكام القوانين...**) .

---

(١) المادة (٤/١١٩) من الدستور اليمني .
(٢) المادة (١٠١/ب/١) من الدستور اليمني .
(٣) المادة (١٢٩) من الدستور اليمني .
(٤) المادة (١٣٠) من الدستور اليمني .
(٥) المادة (٥/١١٩) من الدستور اليمني .

وبموجب نصوص المواد (**١٣٣,٩٨,٩٧,٩٦**) يسأل أعضاء مجلس الوزراء مسؤولية تضامنية وفردية أمام مجلس النواب ورئيس الجمهورية ، فقد نصت المادة (**٩٦**)
على (**لمجلس الوزراء مسؤولية جماعية وفردية ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو احد نوابه أو احد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم ، وعلى من يوجه اليه السؤال أن يجيب عليه ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في نفس الجلسة**) .

اما المادة (**٩٧**) فقد نصت على (**لكل عضو من أعضاء مجلس النواب حق توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء لمحاسبتهم على الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وتجري المناقشة في الاستجواب...**) .

ونصت المادة (**٩٨**) على (**لمجلس النواب حق سحب الثقة من الحكومة ، ولا يجوز سحب الثقة إلا بعد استجواب يوجه إلى رئيس الوزراء أو من ينوب عنه ...**) .

فضـلا ً عـن مسـؤولية الحكومـة أمـام مجلـس النـواب ، فأنهـا تسـأل ايضـا ً أمـام رئـيس الجمهوريـة (**رئـيس الـوزراء والـوزراء مسـؤولون أمـام رئـيس الجمهوريـة ومجلـس النـواب مسؤولية جماعية عن اعمال الحكومة**) (١) .

كما أن للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة حق حل مجلس النواب في حـالات متعددة ، نصت عليها المادة (**١٠١ / ب**) من الدستور .

وفي ظل دستور عام ١٩٩١ المعدل تمتع الرئيس بصلاحيات دستورية واسعة جدا منهـا ما ينفرد بممارستها ، ومنها ما يشترك فيها مع سلطة اخرى .

فبموجـب المـادة (**١٠٦ / ب**) يختـار رئـيس الجمهوريـة نائبـه ولـه أن يفوضـه بعـض اختصاصاته (٢) ، كما اختص الرئيس بموجب الماد (**١٢٦**) بتعيين أعضاء مجلس

---

(١) المادة (١٣٣) من الدستور اليمني .
(٢) المادة (١٢٤) من الدستور اليمني .

الشورى وعددهم مائة واحد عشر عضوا ً.

وجـاءت المـادة (**١١٩**) علـى تعداد غالبيـة الصـلاحيات التـي تفـرد الـرئيس بممارسـتها ، فبوجب هذه المادة ، يمثل الرئيس الجمهورية في الداخل والخارج ، ويدعو الناخبين في الموعد المحدد إلى انتخاب مجلس النواب ، وله الحق في الدعوة إلى الاستفتاء العام ، يكلف مـن يشـكل الحكومة ، ويصدر القرار الجمهوري بتسمية أعضـاء مجلس الدفاع الـوطني ، ويعين ويعـزل كبار الموظفين المدنيين والعسكريين ، يمنح الاوسمة والنياشين ، ويـأذن بحمـل النياشـين التـي تمنح من الدول الاخرى ، يصدر قرار المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي يوافق عليهـا مجلس النـواب ، يصـادق علـى المعاهدات التـي لا تحتاجلمصـادقة مجلس النـواب بعد موافقـة مجلس الـوزراء ، ينشـأ البعثـات الدبلوماسية ويعين ويسـتدعي السـفراء طبقـا ً للقـانون ، يعتمـد الممثلين للدول والهيئات الاجنبية ، يمنح حق اللجوء السياسـي ، يعلـن حالـة الطـوارئ والتعبئـة العامة (١) وهو القائد الاعلى للقوات المسلحة (٢) ورئيس مجلس الدفاع الوطني .

وللرئيس أن يطلب من رآى من الوزراء ارائهم في تقديم تقارير تتعلق بمهام مجلس الوزراء (٣) ، وله حق طلب تعديل مادة أو اكثر من مواد الدستور (٤) .

وبموجب المادة (**١٢٠**) للرئيس بناءً على اقتراح الوزير المختص اصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية (**يصدر رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الوزراء القرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح والادارات العامة على أن لا يكون في أي منها تعطيل لاحكام القوانين ، أو الاعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره في اصدار تلك اللوائح والقرارات ، ويجوز أن يعين القانون من يصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه**) .

---

(١) المادة (١١٩) من الدستور اليمني .
(٢) المادة (١١١) من الدستور اليمني .
(٣) المادة (١٢٢) من الدستور اليمني .
(٤) المادة (١٥٨) من الدستور اليمني .

ويختص الرئيس بصلاحيات اصدار القوانين (**يتولى رئيس الجمهورية الاختصاصات التالية : اصدار القوانين التي وافق عليها مجلس النواب ونشرها واصدار القرارات المنفذة لها**) (١) . واستكمالاً لهذه الصلاحية ، للرئيس حق الاعتراض التوقيفي على مشاريع القوانين التي وافق عليها مجلس النواب (**لرئيس الجمهورية حق طلب اعادة النظر في أي مشروع قانون اقره مجلس النواب ، ...فأذا لم يرده إلى المجلس خلال هذه المدة أو رد اليه واقره بأغلبية مجموع اعضائه اعتبر قانون على رئيس الجمهورية إصداره خلال اسبوعين ، فأذا لم يصدره ، اعتبر صادراً بقوة الدستور دون حاجة إلى اصدار...**) (٢) .

وفي حدود علاقته بالسلطة التشريعية ، للرئيس حق دعوة مجلس النواب في جلسة استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك (٣) ، وله دعوة مجلس النواب ومجلس الشورى لاجتماع مشترك (٤) .

وللرئيس عند الضرورة حل مجلس النواب بعد استفتاء الشعب ، على أن يشتمل قرار الحل على الاسباب التي بني عليها ودعوة الناخبين لانتخاب مجلس نواب جديد خلال مدة ستين يوما″ من تاريخ صدور قرار الحل (٥) .

وعلى الصعيد القضائي يمارس الرئيس صلاحيات متعددة ، فالرئيس بموجب المادة (١٠٤) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ١٩٩١ ، هو رئيس المجلس الاعلى للقضاء .

ويختص الرئيس بموجب المادة (١٢٣) من الدستور بالمصادقة على احكام الإعدام ، والملاحظ أن الدستور اليمني لم يشر لا من قريب ولا من بعيد للعفو بنوعيه ، العام والخاص ، إلا أن المادة (٥٣٩) من قانون الاجراءات الجزائية رقم ١٣ لسنة ١٩٩٤ ، اشارت إلى أن لرئيس الجمهورية حق اصدار العفو الخاص بقرار جمهوري بناءً″على عرض وزير العدل ، وذلك بعد صدور حكم بات (٦).

---

(١) المادة (٨/١١٩) من الدستور اليمني .
(٢) انظر المادة (١٠٢) من الدستور اليمني .
(٣) المادة (٧٤) من الدستور اليمني .
(٤) المادة (١٢٧) من الدستور اليمني .
(٥) المادة (١٠١/أ) من الدستور اليمني .
(٦) د.علي الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس ، المرجع السابق ، ص٥١

ومن خلال استعراض الاركان و الدعائم التي قام عليها الدستور اليمني لعام ١٩٩١ المعدل و الصلاحيات التي تمتع بها الرئيس في ظله ، نجدها صلاحيات واسعة جدا فاقت ما تمتع به الرئيس اللبناني في ظل دستور ١٩٢٦ (**الذي تبنى النظام البرلماني المتطور اسلوبا للحكم**) وما تمتع به الرئيس العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥ (**والذي تبني نظاما اقرب للبرلماني التقليدي اسلوبا للحكم**) وهذا يدفعنا الى القول بأن الدستور اليمني أنتهج اسلوبا خاصا في الحكم .

المطلب الثاني

حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور اليمني

وفقا"للدستور اليمني لعام ١٩٩١ يتمتع الرئيس اليمني بصلاحية دستورية مهمة وهي تلك التي تتعلق بحق الرئيس في اقتراح تعديل الدستور (**لكل من رئيس الجمهورية و مجلس النواب طلب تعديل مادة أو اكثر من مواد الدستور ، و يجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والاسباب والمبررات الداعية لهذا التعديل ،فاذا كان الطلب صادرا من مجلس النواب وجب أن يكون موقعا من ثلث اعضائه ،وفي جميع الاحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية اعضائه فاذا تقرر رفض الطلب لايجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض ، فاذا وافق مجلس النواب على مبدأ التعديل يناقش المجلس بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها ، فاذا وافق ثلاثة ارباع المجلس على تعديل أي من مواد البابين الأول والثاني والمواد (٦٢ ، ٦٣ ، ٨١ ، ٨٢ ، ٩٢ ، ٩٣ ، ٩٨ ، ١٠١ ، ١٠٥ ، ١٠٨ ، ١١٠ ، ١١١ ، ١١٢ ، ١١٦ ، ١١٩ ، ١٢١ ، ١٢٨ ، ١٣٩ ، ١٤٦، ١٥٨ ، ١٥٩)** (١) . يلاحظ من النص المتقدم أن الدستور اليمني قد اناط التعديل الدستوري برئيس الدولة ومجلس النواب كما أنه لم يحدد شروطا معينة في اقتراح التعديل المقدم من رئيس الدولة ، في حين أنه قد اشترط في اقتراح التعديل المقدم من مجلس النواب أن يكون موقعا عليه من ثلث اعضاء المجلس (٢) .

---

(١) المادة (١٥٨) من الدستور اليمني .
(٢) دة . سعدي محمد الخطيب ، العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية "دراسة مقارنة" ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢٢

وبذلك نلاحظ ان المادة (١٥٨) من الدستور اليمني قد ساوت بين رئيس الجمهورية كفرد واحد ، وبين مجلس النواب باعضائه جميعا في اقتراح تعديل الدستور .

أي أن الدستور اليمني قد اخذ بمبدأ التوازن فجعل اقتراح تعديل الدستور حقا"لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ، وهذا هو ماذهب اليه الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة (١٨٩) والمادة (٧٢) من الدستور التونسي .

فأذا كان اقتراح التعديل مقدما"من مجلس النواب ، وجب أن يكون طلب الاقتراح موقعا" من ثلث اعضاء المجلس ، أي من مئة عضو من اعضاء المجلس في الاقل ،وفي هذه الحالة يكون من حق كل ثلث من اعضاء المجلس اقتراح تعديل الدستور ، ويمكن القول هنا انه يمكن

أن يتقدم كل ثلث من اعضاء المجلس بأقتراح تعديل بعض مواد الدستور اذ يقترح الثلث الأول تعديل بعض مواد الدستور ، ويقترح الثلث الثاني تعديل مواد اخرى من الدستور ، ويقترح الثلث الثالث مواد اخرى غير التي اقترح تعديلها من قبل
الثلثين الأول أو الثاني ، وذلك لان الدستور اشترط التوقيع على طلب التعديل من ثلث اعضاء المجلس وليس هناك ما يمنع من أن تقدم تلك الاقتراحات في وقت واحد وان يناقشها المجلس باجمعها .

ومما لاشك فيه أن الاخذ بمبدأ اقتراح التعديل من قبل ثلث اعضاء مجلس النواب قد يكون من شأنه أن يؤدي الى الاكثار من مقترحات التعديل ، ولا سيما أن مجلس النواب يضم مجموعة احزاب سياسية ، ومن ثم سيعمد كل حزب الى التقدم بأقتراح تعديل مواد من الدستور بما يتفق وافكار الساسة (١) .

وجدير بالذكر أن ما كان ماخوذا ً به في ظل الدستور الدائم هو وجوب أن يتقدم لتعديل مواد الدستور اكثر من نصف اعضاء مجلس النواب ، ونرى أن هذا ما يجب ان يؤخذ به للحد من عملية اقتراح تعديل الدستور من قبل اعضاء مجلس النواب في ظل الدستور الحالي ، ومن البديهي أن يكون من شروط تعديل الدستور أن يقدم الطلب

(١) عبد الحق عبده المغربي ، الوظائف الدستورية لمجلس نواب الجمهورية اليمنية ، رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد ،١٩٩٣ ، ص٢٣١ وما بعدها

كتابة وهذا مالم يشترطه الدستور صراحة وكذا قانون مجلس النواب . ونرى أن هذا الشرط شرط طبيعي وأن لم يشترطه الدستور أو القانون صراحة ، وهذا ما يمكن قوله في شرط تحديد المواد المراد تعديلها أو حذفها أو اضافتها ، وقد اشترك الدستور كذلك أن يذكر في طلب التعديل اسبابه الموجبة (١) .

ومن هنا يتضح لنا مدى خطورة و اهمية موقع الرئيس في الدستور اليمني وهذا قد يدفع الرئيس الى الخروج عن مبادئ الدستور و اهدافه من خلال التعديل الذي قد يستهدف من ورائه تمديد مدة ولأيته عن طريق تعديل الدستور على نحو يسمح باعادة اختياره مجددا وقد يكون لعدد غير محدود من المرات أو لفترات متوالية .

كما أن الرئيس اليمني ومن خلال هذا الحق قد يسعى الى تغيير النظام السياسي اليمني من نظام تعددية حزبية وسياسية الى نظام الحزب الواحد (٢) أو الى تركيز جميع الصلاحيات بيده و التدخل بعمل السلطتين التشريعية و التنفيذية .

وعمليا" اقترح الرئيس علي عبد الله صالح في اب ٢٠٠٠ سلسلة من التعديلات على الدستور وتم التصويت عليها في الاستفتاء العام في ٢٤ شباط ٢٠٠١ و تضمنت التعديلات المقترحة مادة اضافية تعلن حماية البيئة واجبا من واجبات الدولة ، و زادت تعديلات اخرى من مدة ولاية مجلس النواب من اربع سنوات الى ست سنوات ، و ولاية رئيس الجمهورية من خمس سنوات الى سبع سنوات ، واعطت رئيس الجمهورية صلاحية الدعوة مباشرة الى اجراء انتخابات عامة و جديدة في اعقاب حل مجلس النواب ومن دون اجراء استفتاء شعبي على اسباب حله ، فضلا عن توسيع التعديلات الجديدة من صلاحيات مجلس الشورى وزاد عدد اعضائه من (٥٩) الى (١١١) عضوا واصبح هذا المجلس قادرا على المشاركة في التصويت على التشريعات عندما يجتمع مع مجلس النواب لمناقشة تشريع يتعلق بشؤون الدفاع الوطني أو لبحث موضوع خاص اثره رئيس الجمهورية ويتألف
مجلس الشورى الذي اسس بفعل التعديلات الدستورية في ١٩ / أيلول / ١٩٩٤ من ذوي الخبرات والكفاءات والشخصيات الاجتماعية لتوسيع قاعدة المشاركة في الرأي والاستفادة

---

(٢) عبد الحق عبده المغربي ، المرجع السابق ، ص٢٣١ وما بعدها
(٣) اذ تنص المادة (٥) من الدستور اليمني على ان (يقوم النظام السياسي للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تدأول السلطة سلميا ، وينظم القانون الاحكام والاجراءات الخاصة بتكوين التنظيمات والاحزاب السياسية و ممارسة النشاط السياسي ولا يجوز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة بحزب أو تنظيم سياسي معين) .

من الخبرات والكفاءات الوطنية، كما قام بتعديل صياغة المواد (**١٠ ، ١٣ ، ٦١ ، ٦٤ ، ٨٦ ، ٩١ ، ٩٢ ، ١٠٠ ، ١٠٧ ، ١١١ ، ١٤٣ ، ١٥٩ ، ١٥٦**) من الدستور و الغاء المادتين (**١١٩ ، ١٥٨**) من الدستور (١) .

وبذلك نجد أن الرئيس اليمني من خلال استعمال هذا الحق قد مدد مدة ولايته من خمس سنوات الى سبع سنوات ، وهذا ما يدفعنا الى القول بخطورة هذا الحق الذي يتمتع به الرئيس .

وبذلك نقترح اضافة نص لكل الدساتير العربية يؤجل نفاذ التعديل الذي يقترحه الرئيس خلال مدة ولايته الى ولاية الرئيس اللاحق اذا كان من شأن التعديل رفع مدة الولاية أو يزيد

عدد مرات اعتلاء سدة الرئاسة أو يرفع هذا القيد أو يوسع من صلاحياته ، فمثل هذا النص من شأنه المحافظة على الطابع الجمهوري للدستور ويضع حدا للاتجاه المتزأيد للدساتير العربية السائرة في ركب الجمهوريات الملكية (٢) .

ومما تجدر الاشارة اليه أن كلا من الدستور اليمني و اللبناني لم يفرضا أي قيود على حق الرئيس في اقتراح تعديل الدستور ، وهو امر محل نظر لاسيما في ظل أنظمة سياسية لاتزال تخضع فيها السلطة التشريعية (**المختصة بأقرار التعديل**) لهيمنة الرئيس أو على الاقل تأثيره بفعل أنعدام الحياة الحزبية أو سيطرة الحزب الذي ينتمي له الرئيس على البرلمان .

اما الدستور العراقي الدائم والنافذ لعام ٢٠٠٥ فقد ميز بين نوعين من النصوص اجاز تعديل الأول منها دون قيد زمني ، وحظر تعديل الثاني الا بعد مرور دورتين أنتخابيتين متعاقبتين ، أي بعد مرور ثمانية سنوات تقريبا على دخول احكام الدستور حيز التنفيذ .

---

(١) اسراء محمود بدرعلي السميع ، المرجع السابق ، ص ١٤٦
(٢) د. علي الشكري ، دور رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور دراسة في الدساتير العربية ، المرجع السابق ، ص ١٢٤

وهنا نطرح تساءل بالنسبة الى حق رئيس الدولة في اقتراح التعديل الدستوري هل توجد رقابة على هذا الحق ام لا ؟

نجد أن غالبية الدساتيرالعربية قد تبنت مؤسسات قضائية أو سياسية تمارس الرقابة على اداء السلطة التشريعية فضلا عن اختصاصات اخرى متباينة واطلقت الدساتيرتسميات مختلفة على الهيئات القضائية التي تمارس العمل الرقابي فمنها من اطلق عليها المحكمة الاتحادية العليا (**العراق ، الامارات**) (١) ، ومنها من اسماها المحكمة العليا (**اليمن ، الكويت**) (٢) ، واطلق الاتجاه الثالث عليها تسمية المحكمة الدستورية (**البحرين ، جزر القمر ، الصومال**)

(٣) ، واطلق الدستورين (**السوري والمصري**) عليها تسمية المحكمة الدستورية العليا (٤) ، اما الدستور(**اللبناني**) قد اسماها بالمجلس الاعلى (٥) .

واجتمعت الدساتيرالعربية (**الجزائر** ، **المغرب** ، **تونس** ، **جيبوتي** ، **موريتانيا**) (٦) ، التي تبنت الرقابة السياسية ، على اطلاق اسم المجلس الدستوري على المؤسسة التي تمارس هذه الرقابة .

والملاحظ أن أي من الدساتيرالعربية التي تبنت الرقابة القضائية أو السياسية لم تخول صراحة الهيئة المختصة صلاحية الرقابة على مدى مشروعية أو ملائمة حق اقتراح تعديل الدستور ، اذ قد تنحرف السلطة المختصة بأقتراح التعديل عن الهدف الذي من اجله شرع هذا الحق ، أو قد تستخدمه لتحقيق اغراض خاصة أو حزبية ضيقة بعيدا عن المصلحة الوطنية و الحاجة للتعديل وهو امرغير مستبعد ولاسيما بالنسبة لرئيس الدولة (٧) .

---

(١) انظر المادة (٩٣) من الدستور العراقي والمادة (٩٥) من الدستور الاماراتي
(٢) انظر المادة (١٥٣) من الدستور اليمني و المادة (١٦٨) من الدستور الكويتي
(٣) انظر المادة (١٠٦) من الدستور البحريني والمادة (٣١) من دستور جزر القمر والمادة (٩٩) من الدستور الصومالي
(٤) انظر المادة (١٧٤) من الدستور المصري والمادة (١٣٩) من الدستور السوري
(٥) انظر المادة (٨٠) من الدستور اللبناني
(٦) انظر المادة (١٦٣) من الدستور الجزائري والمادة (٧٨) من الدستور المغربي والمادة (٧٢) من الدستور التونسي والمادة (٧٥) من الدستور الجيبوتي والمادة (٨١) من الدستور الموريتاني
(٧) د. علي الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس ، المرجع السابق ، ص ١٧١ نقلا عن د.عبد الحفيظ الشيمي ، نحو رقابة التعديلات الدستورية ،دراسة في بعض جوانبها النظرية والعملية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط١، ٢٠٠٦ ، ص ١٣١

وامام عدم النص صراحة على الرقابة على دستورية اقتراح تعديل الدستور في الدساتير العربية يثار التساؤل ، هل للمؤسسة المعنية بالرقابة فرض ولايتها على حق رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور ؟

ويذهب استاذنا الدكتورعلي الشكري الى القول في هذا الصدد :

وللاجابة على هذا التساؤل نشير الى أن هنالك اعتبارات عدة تؤثر في الفصل في هذا الموضوع البالغ الاهمية ، الأول مبدأ الشرعية ومفهوم الدولة القانونية ، فهذا المبدأ يقتضي منطقيا فرض الرقابة على حق الرئيس في اقتراح التعديل حماية لاعلوية الدستور وسموه .

فضلا ً عن أن الدستور قد شرع من قبل السلطة التأسيسية الاصلية ، وما الرئيس الا احد افراد السلطة التأسيسية المشتقة ، وعلى مكونات السلطة الاخيرة الالتزام بالحدود التشكيلية و الموضوعية المرسومة من قبل السلطة التأسيسية الاصلية ، وللتحقق من التزام الاخيرة حدودها ، يفهم من مصطلح التزام الاخيرة ، أن المقصود بالاخيرة هو السلطة التأسيسية الاصلية ، تفرض رقابة القضاء أو المجلس الدستوري عليها وفرض هذه الرقابة يقتضي بالضرورة فرض الجزاء على من يثبت مخالفة الدستور ، ومن المؤكد أن عدم اقرار الاقتراح أو بطلانه هو الجزاء الذي يتلائم وعدم التزام الرئيس حدود صلاحياته في اقتراح التعديل ،فضلا عن أن بعض الدساتير العربية ، وعلى الرغم من عدم اشارتها صراحة لاختصاص المجلس الدستوري برقابة الرئيس وهو يمارس اختصاصه بأقتراح التعديل ، الا أنها أوردت تعبيرعام يمكن تفسيره على نحو يخول المجلس هذه الصلاحية (١) ، فقد نص الدستور الجزائري على أنه (**يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور ....**) (٢) ، ونص الدستور الجيبوتي على أنه (**يسهر المجلس الدستوري على احترام المبادئ الدستورية ....**) (٣) .

---

(١) د. علي الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس ، المرجع السابق ، ص ١٧١
(٢) المادة (١٣٦) من الدستور الجزائري
(٣) المادة (٧٥) من الدستور الجيبوتي

ومما لاشك فيه أن التزام كل سلطة حدود اختصاصاتها هو من مستلزمات احترام الدستور مما يعني ضمنا أن للمجلس الدستوري ممارسة الرقابة على حق الرئيس في اقتراح التعديل وينسحب الامر ذاته على باقي الدساتيرالتي أوكلت الرقابة للمجلس الدستوري أو القضاء المختص وأن لم تنص صراحة على اختصاص الجهة الرقابية بالسهر على حمأية الدستور لأن هذه المهمة من مسلمات عمل الجهة الرقابية (**المجلس الدستوري – القضاء**) بدليل أن كل الدساتيرالتي نصت على الرقابة القضائية أو السياسية أوكلت للجهة المختصة

صلاحية الرقابة على دستورية القوانين (١) وهذا الاختصاص بذاته يسعى الى حمأية الدستور مثلما تسعى الرقابة على حق الرئيس في اقتراح التعديل الى الغأية ذاتها .

أن هذه المبررات تصب في الجانب النظري لتأكيد حق الجهة الرقابية في فرض ولايتها على الرئيس وهو يمارس حقه الدستوري في اقتراح التعديل ، الا أن الضرورة العملية تستلزم فرض هذه الرقابة تجأوزا للامتيازغير المبرر للرئيس بموجب بعض الدساتير العربية والذي يمكن من خلاله تجاوز رأي الشعب في اصل الحاجة للتعديل وصياغته (٢) ، الا أن الدستور الجزائري قد منح رئيس الجمهورية امتياز يمكنه من تجأوز رأي الشعب في اقتراح التعديل **(اذا ارتاى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الأنسان والمواطن وحرياتهما ولأيمس بأي كيفية التوازنات الاساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية ، وعلل رأيه ، امكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي ، متى احرز ثلاثة ارباع (٤/٣) من اصوات اعضاء غرفتي البرلمان)** (٣) . من هنا نرى أن فرض ولاية الجهة الرقابية على الرئيس وهو يمارس حقه الدستوري في اقتراح التعديل امر لاغنى عنه لتحقيق الدولة القانونية و ضمان استعمال الرئيس لصلاحيته الدستورية هذه لتقويم النص الدستوري و مسايرته للمستجدات والمتغيرات دون استعماله لتحقيق مصالح خاصة ضيقة أو حزبية (٤) .

---

(١) للمزيد من التفاصيل حول موضوع (الرقابة على دستورية القوانين) راجع د.عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق) ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠١٠ ، ص ١١٦ وما بعدها

(٢) د. علي الشكري ، انتهاء ولأية الرئيس ، المرجع السابق ، ص ١١٨

(٣) المادة (٧١٦) من الدستور الجزائري

(٤) د.علي الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس ، المرجع السابق ، ص ١٢٠

الفصل الثالث
حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور

الفصل الثالث
حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور

أن حق التصديق بصورته الحالية لم يكن معروفا ً في ظل الملكية البريطانية المطلقة والتي تميزت بتركيز كافة السلطات بيد الملك ، فهو صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع على الرغم من وجود مجلس الحكماء ، لأن هذا المجلس كان مجرد هيئة استشارية ، الامر الذي يؤكد سلطة الملك المطلقة في المجال التشريعي وينفي بالتالي وجود حق التصديق أو الاعتراض (١) .

لأن ذلك الحق يتطلب وجود سلطتين مختلفتين في الوظيفة تتولى احداهما اعداد القانون والاخرى التصديق عليه ، وهو ما لم يكن موجوداً في هذه المدة .

وبصدور العهد الاعظم تم تكوين جمعية عرفت بالمجلس الكبير والتي تعد نواة مجلس اللوردات ، وعلى الرغم من أن هذا العهد قد نص صراحة على عدم جواز فرض أية ضريبة الا بعد موافقة الهيئة التي تمثل الدولة وهي (**البرلمان**) الا أن دور المجلس الكبير لم يتعد الأثر الاستشاري غير الملزم للملك الذي ظل وحده صاحب السلطة التشريعية الكاملة .

واستمر الحال كذلك الى عهد الملك (**ادوارد الثالث**) اذ ارسيت القاعدة القائلة بأن الملك لا يستطيع وحده أن يلغي قانوناً سبق موافقة البرلمان عليه (٢) .

وبذلك لم يكن هناك ما يعرف بحق التصديق بمعناه التقليدي الذي يجعل عدم موافقة الملك على مشروع القانون انهاء له .

وفي عام ١٢٥٤ وبعد أن اكتمل تكوين البرلمان نتيجة اشتراك ممثلي المقاطعات ،

---

(١) د.احمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة (مصر – فرنسا – انكلترا) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ١٩١ .
(٢) د.محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٢٤٦ .

اصبح له امكانية المشاركة في العملية التشريعية عن طريق تقديم العرائض التي تحوي مضمون القانون المراد اصداره ، ثم تعرض هذه العرائض على الملك صاحب السلطة المطلقة في الاخذ بها أو رفضها (١) .

وتطور نظام تقديم العرائض الى امكانية قيام البرلمان بأعداد مشروع كامل للقانون ، اذ يقوم احد مجلسي البرلمان بوضع صياغة للتشريع المطلوب اصداره من الملك ، فأذا اقر المجلسان هذا المشروع احيل إلى الملك الذي ظل وحده صاحب الحق في اقراره واعطائه وصف القانون أو رفضه و انهائه (٢) .

وبذلك ظهر حق التصديق الذي يجعل الملك مشاركا ً في التشريع ، وارادته تعادل ارادة البرلمان فيما يتعلق بسن القوانين وبالتالي لا يستطيع الملك أن يستغني عن موافقة البرلمان ، كما لا يستطيع الاخير أن يتجاوز عن ارادة الملك (٣) .

وقد ذهب بعضهم (٤) الى القول بأن مناقشة البرلمان واقراره لمشروع القانون ، لا يعدو الا أن يكون من قبيل الاعمال التحضيرية ، ولا يكتسب القانون قوته الا بتصديق الملك عليه ، ومن ثم فأن من يملك التصديق يملك السلطة التشريعية .

والسبب في ذلك يرجع الى أن الملك كان يسيطر على الوظيفة التشريعية باكملها في ظل الملكية المطلقة (٥) .

وبعد تطور ملحوظ ادى الى أنتقال سلطات الملك التنفيذية الى وزرائه والتشريعية الى البرلمان فظهرت الملكية المقيدة ، وفي ظل هذه الملكية تميز عهد الملك (**هنري السادس**)

---

(١) د.عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون ذكر تاريخ نشر، ص١٧٨ .
(٢) د.محسن خليل ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص٢٤٨ .
(٣) د.احمد سلامة بدر، المرجع السابق ، ص ١٩٢ .
(٤) د.وحيد رافت ود.وأيت ابراهيم ، القانون الدستوري ، طبعة ١٩٣٧ ، ص٣٩٥ .
(٥) د.احمد سلامة بدر ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ .

في المدة من ١٤٢٢-١٤٧١ بتطور دور البرلمان في العملية التشريعية الى جانب التاج ، اذ هبطت سلطة الاخير التشريعية الى حق التصديق فقط أو كما يسمى حق اعتراض مطلق (١) .

فأذا وافق الملك على مشروع القانون الذي اقره البرلمان ، ذيله بالعبارة الفرنسية القديمة Le Roylevelut التي تعني أن (**الملك اراده**) واذا رفضه الملك ذيله بعبارة Le Roy sadvisera والتي تعني أن (**الملك سينظر في الامر**) .

وفي عهد الملك (**هنري السابع**) وحتى عهد الملكة (**اليزابيث**) في المدة من ١٤٨٥-١٦٠٣ تزايد نفوذ التاج وامتدت سلطاته الى البرلمان على الرغم من تطور دور الاخير في العملية التشريعية (٢) .

وعلى الرغم من ذلك اثبت الواقع العملي عدم استعمال الملك حقه في رفض التصديق على القانون المقدم اليه ولو مره واحدة ويرجع الفقه السبب في ذلك الى :

١. أن القوانين البرلمانية لم تكن هي اسلوب التشريع الوحيد ، فقد احتفظ الملك بالحق في اصدار اللوائح التشريعية الى كان لها اثر كبير على سلطات البرلمان ، وقد ظل هذا الحق قائما" رغم منازعة البرلمانية فيه حتى قيام ثورة سنة ١٦٨٨ .
٢. تمتع الملوك بسلطات واسعة في الاعفاء من تنفيذ القوانين ، أو وقف تطبيقها في حالات محددة .

ويرى بعضهم (٣) أن السبب المباشر في عدم استعمال الرئيس حقه في رفض التصديق ، هو التدخل بصورة مسبقة في سير الاعمال التشريعية .

لكن الوضع اختلف في عهد الملكة (**اليزابيث**) التي لم تتبع خطوات اسلافها في

---

(١) السيد صبري ، حكومة الوزارة ، مكتبة عبد الله وهبه ، ط١٩٤٤، ١٩٤٥ ، ص ١١٥ .
(٢) د.احمد سلامة بدر ، المرجع السابق ، ص ١٩٤ .
(٣) د.عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة" ، ط١ ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٠ ، ص ١٢٢ .

مهادنة البرلمان اذ لم تتردد في الاعتراض على القوانين بكثرة – فقد سجل الفقه لهذه الملكة عدد مرات اعتراضها التي وصلت الى (٤٨) حالة ولم توافق طوال مدة حياتها الا على (**٤٣**) قانونا" .

وفي عهد (**جيمس الأول**) وهو أول ملوك اسرة (**ال ستيوارت**) في المدة ١٦٠٣- ١٦٢٥ نشب خلاف بين التاج وبين البرلمان – وهو ما دعى الى معرفة مدى اهمية تصديق الملك على القوانين خلال هذه المدة (١) .

ومن ثم يثور التساؤل الاتي :

هل يعد تصديق الملك خلقا″للقانون ؟ ام أن القانون كان موجودا″قبل التصديق بأرادة البرلمان ؟؟

يذهب الرأي السائد في البرلمان الى أن التصديق مجرد اختصاص بأصدار امر بطاعة القانون الذي وافق عليه البرلمان بمجلسيه ، فأرادة النواب هي وحدها التي تخلق القانون فهو عمل موجود ويكتمل قبل أن يتدخل الملك بتصديقه ، أي أن الملك لا يضيف الى القانون بالتصديق ، الا أن الامر غير ذلك بالنسبة للتاج والذي يرى أن التصديق هو احد الامتيازات الملكية التي تضع مصير القانون بين يديه ، أي أن التصديق هو ميلاد للقانون وبدونه لا وجود له (٢) .

ولم يستمر الخلاف طويلا″اذ أنتهى لصالح البرلمان – فلم يعترض **(شارل الأول)** مرة واحدة على ارادة البرلمان طوال مدة حكمه .

وفي النهاية يجب أن نشير الى أن التصديق وأن كان هو المثل الحي لاشتراك الملك في العملية التشريعية ، الا أن هذا الحق لم يستخدم كثيرا″من الناحية العملية ، وكانت الملكة

---

(١) د.احمد سلامة بدر ، المرجع السابق ، ص ١٩٥ .
(٢) د.عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ .

(آن) هي اخر من استعمل حقه في رفض التصديق وذلك بشأن عدم الموافقة على قانون التجنيد الاسكتلندي .

وقد لاحظ **(مونتنيسكو)** في عصره أن السلطة التشريعية يختص بها البرلمان وحده ، وأن ملك انكلترا لم يستعمل مطلقا″حقه في رفض التصديق ، مما دعا الفقيه الى القول بأن **(الملكة تكاد تصدق على القانون الصادر متضمنا″الحكم باعدامها)** (١) .

يرجع الفقيه السبب في ذلك الى :

١. أن معالم النظام البرلماني تؤدي منطقيا ً الى هذه النتيجة ، اذ اصبحت الوزارة هي الوريثة الحقيقية لحقوق الملك فلها الاعتراض على مشاريع القوانين وطلب حل البرلمان وتعديل مشروع القانون مما لا يدع مجالا ً لرفض التصديق عليه .
٢. أن اهمال حق التصديق وعدم استعماله لمدة قرنين من الزمن لا يعد دليلا ً على أنه سقط بالتقادم ، ما دام هناك ملك يملك حق الموافقة على القوانين فله أيضا ً حق رفض التصديق ومن ثم يمكنه استعمال هذا الحق في أي وقت .
٣. أن استحالة استعمال حق رفض التصديق يرجع الى قواعد القانون الانكليزي – فمن الثابت أن سلطات التاج تجد مصدرها اما في الامتيازات الملكية التي تمنح عن طريق القانون العرفي – واما أن يستمد من القانون البرلماني .

مما تقدم يتضح أن حق الملك في التصديق على القوانين في انكلترا لم ياخذ سوى صورة واحدة منذ البداية تمثلت في قبول أو رفض مشروع القانون دون امكانية التغلب على ذلك الا أن الامر لم يستمر طويلا ً حتى استقر عرف سائد يذهب الى عدم استعمال ملوك انكلترا لحق التصديق (٢) .

---

(١) د.احمد سلامة بدر ، المرجع السابق ، ص ١٩٩ .
(٢) د.عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص ١٥٤ .

بعد أن أنتهينا من بيان نشأة حق التصديق لا بد من التعريف بحق التصديق لغة ً واصطلاحا ً.

فالتصديق لغة ً: الصدق نقيض الكذب ، صدق َ يصدق ُ صدقا ً و صدقا ً وتص ١دقا ً ، وقال القراء في قوله تعالى : **و َلقد َ صدق َ ابليس عليهم ظنه ُ** : قرئ بتخفيف الدال ونصب الظن أي صدق عليه في ظنه ، ومن قرا : **و َلقد صدَّق َ عليهم ابليس ُ ظَّنه ُ** . بمعناه أنه حقق ظنه حين قال (**ولا ُضلنهم**) لأنه قال ذلك فحققه في الضالين (١) .

وقرئ (ابليس) بالنصب (وظَّنه) بالرفع والمعنى وجد ظنه صادقاً حين قال (**لأَحتنكن ذُرِّيته الأَ قليلاً**) ، وقوله تعالى (**فاماً من اَعطى واتقىَّ O وَصدَّق بالحسنى**) .

وعن الامام الباقر (**عليه السلام**) (**كونوا مع ال محمد**) ، وعن الامام الرضا (**عليه السلام**) أنه قال (**الصادقون الائمة عليه السلام**) ، وقوله تعالى (**واذكر في الكتب اسمعيل انه كان صادق الوعد**) ويعني اذا وعد بشئ وفي به وخصه به وأن كان غيره من الأنبياء كذلك تشريفاً له و اكراماً ، أو لأنه مشهور من خص اله .

وقوله تعالى (**واجعل لي لسان صدقً في الاخرين**) (٢) فسر بوجهين :

احدهما الصيت الحسن والذكر الجميل بين ما يتاخر عنه من الامم ، والثاني اهل من ذريتي صادقاً يجدد معالم ديني ويدعو الناس الى مثل ما كنت ادعوهم اليه وهو نبينا محمد (**صلى الله عليه واله وسلم**) (٣) .

---

(١) لسان العرب ، ابن منظور ، المجلد التاسع ، دار الصادر ، بيروت ، بدون ذكر سنة الطبع ، ص٢١٤ وما بعدها .

(٢) سورة الشعراء أية (٨٤) .

(٣) معجم مجمع البحرين ، للامام فخر الدين الطريحي ، المرجع السابق ، ص٧٤١ وما بعدها .

ويقال صدق في القتال اذا وفى حقه وفعل ما يجب وكما يجب ، وكذب في القتال اذا كان بخلاف ذلك (١) ، قال تعالى (**رجال صدقوا ما عهدوا الله عليه**) (٢) أي حققوا العهد بما اظهروه من افعالهم وقوله تعالى (**ليسئل الصدقين عن صدقهم**) (٣) أي يسأل من صدق بلسانه عن صدق فعله تنبيهاً أنه لا يكفي الاعتراف بالحق دون تحريه الفعل ، وقوله تعالى (**لقد صدق الله رسوله الرءيا بالحق**) (٤) ، وقوله تعالى (**ان لهم قدم صدق عند ربهم**) (٥) .

اما اصطلاحاً : فيعرف الدكتور(**محمد كامل ليلة**) التصديق بأنه : **العمل الذي يعطي به رئيس الدولة الاقرار الضروري الذي لا يمكن أن يصبح القانون واجب النفاذ بدونه ، وبذلك يعد التصديق عنصراً اساسياً في العملية التشريعية** (٦) .

اما الدكتور (**اسماعيل مرزة**) فيعرف التصديق بأنه (**هو سلطة يتمتع بها رئيس الدولة ، يشارك بموجبها في التشريع عن طريق اقرار القانون الذي سنته الهيئة النيابية ، ذلك الاقرار الذي بدونه لا يمكن أن يدخل للوجود والنفاذ**) (٧) .

(أو هو عبارة عن التصرف الذي يمنح طبقاً له رئيس الدولة الموافقة الضرورية على خروج القانون وقابليته للتطبيق ، وبدونه لا يصبح القانون واجب النفاذ ، وبذلك يغدو عنصراً اساسياً في العملية التشريعية) (٨) .

---

(١) المفردات في غريب القران ، للامام ابي القاسم الحسين بن محمد المعروف بالراغب الاصفهاني ، ط١، مؤسسة الاعلمي للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص٢٦٦ وما بعدها .
(٢) سورة الاحزاب الأية (٢٣) .
(٣) سورة الاحزاب الأية (٨) .
(٤) سورة الفتح الأية (٢٧) .
(٥) سورة يونس الأية (٢) .
(٦) د.اسماعيل البدوي ، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، ط١ ، دار النهضة العربية للنشر ، ١٩٩٣، ص٤٢٥ .
(٧) د.اسماعيل مرزة ، القانون الدستوري ، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الاخرى ، المرجع السابق ، ص٢٥٦ .
(٨) د.محمد عبد الحميد ابو زيد ، السلطة بين التخاصم والتوازن ، مطبعة العشري ، ٢٠٠٨ ، ص٦٢٥ .

وتلي عملية التصديق عملية اصدار القانون ويقصد بالاصدار : **هو عمل يقصد به تسجيل الوجود القانوني للتشريع فهو بمثابة شهادة ميلاد التشريع تكون مسنداً لتنفيذه** (١) .

كما يقصد به (**تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ بتكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذه بأعتباره تشريعاً ملزماً من تشريعات الدولة**) ، ويقصد به أيضاً (**جعل القانون نافذاً**) (٢) .

كما يقصد به : **(هو عمل قانوني يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليعلن به عن مولد قانون جديد ، فهو بمثابة ميلاد ، لأن البرلمان قد اقر القانون المراد اصداره في حدود**

الاجراءات التي رسمها القانون ، كما يتضمن الاصدار معنى الامر الموجه من رئيس الدولة الى السلطة التنفيذية بوجوب تطبيق القانون وتنفيذه) .

أو هو(**قيام رئيس الدولة بأصدار امر الى رجال السلطة التنفيذية التي يرأسها ، يعلمهم فيه بصدور القانون الجديد ويوجب عليهم تنفيذ ذلك القانون على الوقائع اللاحقة لتاريخ العمل به)** (٣) .

ويقوم بالاصدار رئيس الجمهورية ويتضمن امراً لسائر اعضاء السلطة التنفيذية وعمالها بتنفيذ القانون الجديد (٤) ، بعد موافقة البرلمان على مشروع القانون لايصبح تشريعاً نافذاً الا بعد أن يصدق عليه رئيس الدولة ويصدره ، اما التصديق فأنه جزء متمم لعملية التشريع ، بمعنى أن رئيس الدولة يمارسه بأعتباره عضواً في السلطة التشريعية .

واما الاصدار فأن رئيس الدولة يمارسه بأعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية (٥) .

---

(١) د.رمضان محمد ابو السعود ود.محمد حسين منصور ، المدخل الى القانون ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٣ ، ص ١٠٢.
(٢) د. ياسين محمد عبد الكريم الخراساني ، المرجع السابق ، ص ١٨٥ .
(٣) د.عدنان الزنكنة ، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية "العراق انموذجاً" ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ١٨٧ وما بعدها .
(٤) د.رمضان محمد ابو السعود ود.محمد حسين منصور ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ .
(٥) د.سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية النعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٧ ، ص ١٢٣ .

وقد حدث خلاف بين الفقهاء عند مقارنة قيمة حق التصديق بحق البرلمان في المناقشة والتصويت على مقترحات القوانين ومشروعاتها ، وأي الكفتين ترجح الاخرى .

ويعد حق التصديق من صميم اعمال السلطة التشريعية بأتفاق الفقهاء ، ولم تكن طبيعته كعمل تشريعي موضعاً للمناقشة أو الخلاف في الرأي ، بيد أن اهميته قد حدت بالفقهاء الى اجراء مقارنة بينه وبين التصويت .

فذهب الفقيه الالماني **(لاباند)** الى ترجيح التصديق على التصويت ، اذ فرق في عمل القانون بين وظيفتين هامتين ، الأولى ، وهي تحديد فحوى القانون ومحتوياته وهي وظيفة المجلس النيابي ، والثانية صدور القرار الذي يعطي القانون قيمة الامر والالزام ، وهي وظيفة رئيس الدولة عند التصديق على القانون ، والتي لها في نظر **(لاباند)** قيمة تشريعية بالمعنى

الصحيح – بتصرف – وينتهي (**لاباند**) الى أن قوة التقرير التشريعي تكون بيد من له حق التصديق .

ويرى الفقيه (**جلينك**) أن مهمة البرلمان لا تكمن في تحديد محتوى القانون فقط ، كما يدعي (**لاباند**) : وانما تفوق ذلك بكثير ، فالمجلس النيابي أو البرلمان اذ يناقش مشروع قانون ويجري بشأنه تصويتا ً بالموافقة يصرح لرئيس الدولة بالتصديق عليه وعلى الامر الذي يعطي القانون صفته الالزامية ، وبذلك تكون موافقة البرلمان على القانون الشرط الجوهري لامكان تصديق رئيس الدولة عليه .

ونقطة الخلاف بين الفقيهين تتجلى في أن (**لاباند**) يرى أن العمل التشريعي المتمثل في تصديق رئيس الدولة يعد قائما ً بذاته ومستقلا ً عن عمل البرلمان ، بينما يرى (**جلينك**) أن العمل التشريعي معلقا ً على شرط موافقة البرلمان (١) .

بينما ذهب الفقيه (**كاريه دي ملبرج**) الى أن عمل البرلمان ورئيس الدولة لا ينصب على شيئين مختلفين ، وأنما ينصب على شئ واحد ، لا يستطيع احدهما أن يعمل في معزل عن الاخر ، واذا اراد الملك أن ينهي حياة قانونا ً ساري المفعول ، تعين عليه اللجوء الى البرلمان لكي يقر له قانونا ً غيره يصدق عليه بعد ذلك ويصدره ، ولو كانت قوة الامر كامنة في الملك فحسب ، لا كتفى بسحبها من القانون ليبطل مفعوله دون ما حاجة الى المجلس النيابي (٢) .

---

(١) د.محمد ابو زيد محمد علي ، المرجع السابق ، ص ٦٢٧ نقلا عن Carre de Malberg:op.cit.tomI,p.386 .

(٢) د.محمد ابو زيد محمد علي ، المرجع السابق ، ص٣٣١ نقلا ً عن السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، ص٣٢٨ ود.محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري سنة ١٩٧١ ، ص٣٥٦ .

ولما كان التصديق يدخل ضمن مراحل التشريع ،فقد ذهبت بعض الدساتير الى اشتراط موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون قبل اصداره تشريعيا ً(١) .

فبعد موافقة البرلمان على مشروع القانون لا يصبح نافذا ً الا بعد التصديق عليه من قبل رئيس الدولة واصداره ويعد بذلك التصديق جزءا ً متمما ً للعملية التشريعية (٢) .

فقد اعطت بعض الأنظمة الدستورية للملك أو الامير صلاحية التصديق على القوانين واصدارها (٣) كالدستور الاردني الذي ينص على عرض كل قانون على مجلس النواب الذي له قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع الى

مجلس الاعيان ولا يصدر القانون الا اذا ما اقره المجلسان وصادق عليه الملك ، فاللملك صلاحية المصادقة على القوانين واصدارها ، ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف احكامها (٤) . ، واذا لم يرد الملك التصديق على القانون فله خلال ستة اشهر من تاريخ رفعه اليه رده الى المجلس مشفوعا" ببيان عدم التصديق (٥) .

ويتميز التصديق بأنه الشق الاساسي الذي يمارسه الامير في عملية التشريع في الدستور الكويتي ، فهو اعلان من جانب الامير بموافقته على المشروع الذي اقره مجلس الامة ، سواء كان هذا المشروع مصدره الحكومة أم احد اعضاء البرلمان ، وبهذا يعد التصديق جزءا" مهما" من العملية التشريعية بل هو يختتمها (٦) ، اذا اشارت الى ذلك المادة (**٦٥**) من الدستور ، وبموجبها يكون للامير حق اقتراح القوانين واصدارها .

---

(١) اسراء محمود بدر السميع ، المرجع السابق ، ص٧٧ .
(٢) د.سليمان الطمأوي ، المرجع السابق ، ص ١٢٣.
(٣) دة.سعدى الخطيب ، المرجع السابق ، ص ١٦٩.
(٤) المادة (٣١) من الدستورالاردني الصادر لعام ١٩٥٢ وينظر كذلك د.امين سلامة العضايلة ، الوجيز في النظام الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط١ ، ٢٠١٠ ، ص٦٠ .
(٥) المادة (٣/٩٣) من الدستورالاردني الصادر لعام ١٩٥٢ .
(٦) د.عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨ ، ص ١٨٩ .

اما في البحرين فأن الملك هو الذي يختص بالتصديق على القوانين واصدارها ويعد القانون مصادقا" عليه ويقوم الملك بأصداره اذا مضت مدة ستة اشهر من تاريخ رفعه اليه من قبل مجلسي النواب والشورى (١) .

كما يلاحظ أن بعض الدساتير تعهد بمهمة اقرار التعديل الى ذات الهيئة التي أنيطت بها مهمة اعداد التعديل أو الى الهيئة الخاصة المنتخبة لهذه المهمة ، وغالبا"ما تكون هذه الهيئة هي البرلمان واحيانا" رئيس الدولة فنجد أن بعض الدساتير تتطلب صراحة وتنص على ضرورة تصديق رئيس الدولة على مشروع التعديل الدستوري ، كالدستور الهندي الصادر عام (**١٩٤٩**) في المادة (**٣٦٨**) ، والدستور الافغاني الصادر عام (**١٩٦٤**) في المادة (**١٢٢**) منه (٢) ، ومن الدساتير العربية التي اعطت للرئيس الحق في المصادقة على مشروع التعديل الدستوري القانون الاساسي العراقي الصادر عام (**١٩٢٥**) (٣) ، والدستور السوري الصادر

عام (**١٩٧٣**) (٤) والدستور الاردني الصادر عـام (**١٩٥٢**) (٥) والدسـتور البحرينـي الصـادر عـام (**٢٠٠٢**) (٦) ، والدسـاتير المصـرية الصـادرة عـام (**١٩٢٣**) وعـام (**١٩٣٠**) فـي المـادة (**١٤٦**) ، والدستور الليبي الصادر عام (**١٩٦٣**) في المادة (**١٩٨**) منـه **.** والدسـتور التونسـي الصادر عام (**١٩٥٧**) في المادة (**٧٤**) منه ، والدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ (٧) **.**

كما أن بعض الدساتير قد اغفلت النص على حق رئيس الدولة في المصادقة علـى تعديل الدستور كالدسـتور السـوري الصـادر عـام (**١٩٣٠**) والدسـتور اليمنـي الصـادر عـام (**١٩٧٠**) وعام (**١٩٩١**) والدستور الصومالي الصادر عام (**١٩٦٩**) (٨) **.**

---

(١) المادة (٣٥/ب) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ .
(٢) د.احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٤٠ .
(٣) المادة (١١٩) من القانون الاساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥.
(٤) المادة (١٤٩/٤) من الدستور السوري الصادر عام ١٩٧٣ .
(٥) المادة (١٢٦/ا) من الدستور الاردني الصادر عام ١٩٥٢.
(٦) المادة (١٢٠/ا) من الدستور البحريني الصادر عام ٢٠٠٢ .
(٧) المادة (١٢٦/خامساً) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .
(٨) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٤١ وما بعدها .

الا أن هناك بعض الدساتير التي نصت صراحة على أن التعديل يصبح نافذاً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء كالدستورين المصريين لعام (**١٩٥٦**) فـي المـادة (**١٨٩**) وعـام (**١٩٧١**) فـي المادة (**١٨٩**) منه أو أن التعديل يصبح نافذاً من تاريخ موافقة مجلس الامة كالدستور المصري الصادر عام (**١٩٦٤**) في المادة (**١٦٥**) ، وهناك من الدساتير التي استخدمت عبارات قاطعة توجب على رئيس الدولة نشر واصدار قانون التعديل بمجرد اقرار البرلمان والموافقة عليه في الاستفتاء مثل الدستور الياباني الصادر عام (**١٩٦٣**) فـي المـادة (**٩٦**) منـه والتـي تنص علـى أنه :

(.......... فأذا تمت الموافقة على التعديل بالكيفيـة المشـار اليهـا فـي الفقـرة السـابعة (وجـب) علـى الامبراطـور أن يصـدره بأسـم الشـعب (معلنـا ًوجـوب) ادراج الـنص المعـدل فـي صـلب الدستور) (١) **.**

كذلك الدستور اللبناني الصادر عام (**١٩٢٦**) والذي نص على أنه (..... **وعلى رئيس الجمهورية أن ينشر القانون المتعلق بتعديل الدستور** ....) (٢) .

وبذلك نلاحظ مدى التباين في مواقف الدساتير من منح رئيس الدولة الحق في التصديق على تعديل الدستور بين من يعطى هذا الحق صراحة لرئيس الدولة وبين من ينص على أن التعديل لايعد نافذا″الا بعد الاستفتاء الشعبي ، ومن الدساتير من يوجب على رئيس الدولة نشر واصدار القانون بمجرد اقرار البرلمان والموافقة عليه من قبل الشعب بالاستفتاء الشعبي .

---

(١) د. احمد العزي النقشبندي ، المرجع السابق ، ص ١٤١ وما بعدها .
(٢) المادة (٧٩) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ .

وبما إن دراستنا تقتصر على بيان حق الرئيس في المصادقة على تعديل الدستورفي الدساتير العربية ذات النظام البرلماني التقليدي (العراق انموذجا) ، والدساتيرالعربية ذات النظام البرلماني المتطور (لبنان انموذجا″) ، والدساتيرالعربية ذات النظام الخاص (اليمن انموذجا″) اسلوبا″للحكم لذلك قسمنا هذا الفصل على ثلاثة مباحث وعلى النحو التالي :-

المبحث الأول : حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتيرالعربية ذات النظام البرلماني التقليدي (العراق انموذجا)

المبحث الثاني : حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتيرالعربية ذات النظام البرلماني المتطور (لبنان انموذجا″)

المبحث الثالث : حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتيرالعربية ذات النظام الخاص (اليمن انموذجا˝)

المبحث الأول

حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتيرالعربية ذات النظام البرلماني التقليدي (العراق انموذجا˝)

سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول بيان المركز الدستوري للرئيس والمطلب الثاني نتناول فيه حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور.

المطلب الأول

المركز الدستوري للرئيس في النظام البرلماني التقليدي

تقسم الأنظمة الدستورية التقليدية الى نظام برلماني ورئاسي ومجلسي ، وفي خمسينيات القرن الماضي ظهر النظام المختلط ، اما الأنظمة الخاصة فتعبر واقعا" عن الأنظمة الدستورية التي رسمت لنفسها طريقا"خاصا"في الحكم لا ينتمي لأي من الأنظمة الاربعة التقليدية وتعد السمة المميزة للنظام البرلماني هي توزيعه لسلطات الدولة بين الهيئات الثلاث (**التشريعية و التنفيذية والقضائية**) مع وجود التعاون والتأثير المتبادل بينهم ، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، كما أن هذا النظام يأخذ بأعلى درجات التعاون بين السلطات ، ولايسمح بترجيح كفة سلطة على سلطة اخرى (١) .

كما أن للنظام البرلماني ركنين اساسين :، أولهما ثنائية السلطة (**رئيس الدولة والحكومة**) ، والاخر المسأواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما (٢) . كما أن النظام البرلماني نظام يصلح العمل به في الدول ذات النظام الملكي والجمهوري ، على خلاف النظام الرئاسي الذي لا يصلح تطبيقه الا في الدول تاخذ بالنظام الجمهوري ، اذ يجري اختيار الرئيس من قبل الشعب (٣) .

(١) د.عدنان طه الدوري ، المرجع السابق ، ص٢٧٤ .
(٢) د.ابراهيم شيحا ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٢٨٧ .
(٣) زينة صاحب كوزان السيلاوي ، المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية /جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ ، ص ١٥ .

ومن الملاحظ أن الفقه الدستوري اختلف حول تحديد دور رئيس الدولة في مباشرة، شؤون الحكم التنفيذي ، بين اتجاهين وكان لكل اتجاه حججه ومبرراته فالاتجاه الأول يقرر سلبية دور الرئيس ويرى قصر اختصاصه على مجرد كونه دور ادبي الحكم ، وسبب ذلك في نظر هذا الجانب من الفقه أن رئيس الدولة غيرمسؤول سياسيا " عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم اذ تقع المسؤولية على الوزارة وحدها وما دام الامر كذلك فأنه لا يصح أن يتمتع بسلطة فعلية في شؤون الحكم (**اذ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية**) وتكون الوزارة وحدها التي يقع عليها عبء الممارسة الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية نتيجة مسؤوليتها المقررة (١) . ويصور هذا الجانب من الفقه الدستوري دور رئيس الدولة في النظام البرلماني بأنه حكم بين البرلمان والحكومة ، فهو يشبه الحكم الرياضي الذي يحكم مبارة على ارض الملعب ، اذ يتحتم عليه أن يحترم قواعد اللعب (٢) .

اما الاتجاه الثاني :- فأنه يقرر بأن النظام البرلماني لا يتعارض واشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في ادرة شؤون السلطة التنفيذية مع مراعاة الشرطين التاليين :-

ا- أن يجد رئيس الدولـة وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخلـه فـي شؤون الحكم وتكون هذه الوزارة محتفظة في الوقت ذاته بثقة المجلس النيابي .

٢- أن يغطي الوزراء نشاط الرئيس أي لا تسمح الوزارة بأن يكون شخص رئيس الدولـة أو اعمالـه موضـع مناقشـة امـام البرلمـان أو امـام الـرأي العـام وسبيل ذلك أن يحـاط تـدخل رئـيس الدولـة فـي شؤون الحكم التنفيذي بالسرية والكتمـان اذ تظهر هذه الاعمـال وكأنهـا مـن صـنع الوزارة المسؤولة وحدها (٣) .

الا أننا وبحسب وجهة نظرنـا المتواضعة نؤيد مـا ذهب اليـه الاتجـاه الأول أي أن رئـيس الدولة يحظـى فـي النظـام البرلمـاني التقليدي بمركـز ادبـي يلقـى الاحتـرام مـن الجميـع ، ويلعب دورا″شرفيا″أو فخريا″بصفة اساسية unroleessentiellement honorique ، كمـا يقول الفقيه الكبير الاستاذ (**موريس ديفرجيه**) (٤) .

---

(١) زينة صاحب كوزان ، المرجع السابق ، ص ١٥ .

(٢) د.عبـد الغنـي بسيوني عبـد الله ، سـلطة ومسؤولية رئـيس الدولـة فـي النظـام البرلمـاني ، ط١ ، المؤسسـة الجامعيـة للدراسـات والنشـر والتوزيـع ، بيـروت ، ١٩٩٥، ص٤٧، وبـنفس المعنـى انظـر صـبيح وحـوح حسين العطواني ، رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور ٢٠٠٥ دراسة مقارنة / رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة الكوفه ، ٢٠١٠ ص ٢٠٣ وما بعدها نقلا″عن محمد قدري حسن ، رئيس مجلس الوزراء ، اطروحه دكتوراه في القانون العام / كلية القانون / جامعه القاهرة ، ١٩٨٧ ، ص ١٤١ ، ص ١٤٢ .

(٣) د.محمـد نصـر مهنـا ، فـي الـنظم السياسـية والدسـتورية (دراسـة تطبيقيـة) ، المكتـب الجـامعي الحـديث ، ٢٠٠٥ ، ص٣٢٤ .

(٤) د.عبـد الغنـي بسيوني عبدالله ، سلطة ومسؤولية رئـيس الدولـة فـي النظـام البرلمـاني ، المرجـع السـابق ، ص٤٧ .

اذ أنـه يجسـد ارادة الامـة ، ويصـدر القـوانين ، ويوقـع علـى المراسـيم ، ويصـدق علـى المعاهدات ، ويسمي الوزير الأول (**رئيس الوزراء**) ويقوم بحل البرلمان عند الاقتضاء .

بيد أنه يمارس هذه السلطات بطريقة اسمية أو رمزيـة symbolique اذ لا يـتم اتخـاذ القرارت بواسطته، ولكـن عـن طريـق مجلـس الـوزراء ، ولـهذا فهـو يشبـه الـة التوقيـع ، اذ لا يستطيع أن يرفض اعطاء توقيعه .

واذا وقـع خـلاف بينـه وبـين الحكومـة فلـيس امامـه سـوى الخضـوع لارادتهـا أو أن يقـدم اسـتقالته ، ولكـن الاسـتقالة عمـل خطيـر ، ويظـل عمـلا″اسـتثنائيا″تمامـا″. ويوضـح الاسـتاذ (**ديفرجيه**) بعد ذلك أن رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي سواء أكان ملكـا″بالوراثـة أو رئيسا″منتخبا″بواسطة البرلمان اكثر بعدا″عن السيادة الشعبية من الـوزير الأول و واقل منـه في صفة تمثيل الامة . بيد أن الاستاذ (**ردسلوب**) Redslob كـان قد اعلـن أن رئـيس الدولـة

في النظام البرلماني التقليدي على الرغم من أنه ليس هو الذي يسيطر بارادته على الميدان السياسي – اذ أن هذا هو دور هيئة الناخبين – فأن له مهمة اخرى تتلخص في أنه القوة المحركة للنظام Laforceg eneratrice dumecanisme كما أن رئيس الدولة في هذا النظام يمثل اداة السيادة الشعبية ، وهو الوسيط بين هيئة الناخبين من ناحية ، والبرلمان والوزارة من ناحية اخرى .

اذ يتحدد دوره في احلال حكومة جديدة محل التي عارضها الشعب أو تدعيم الحكومة بواسطة الحل في حالة عدم تأييد الجمعية التأسيسية لها ، ويشبه الاستاذ ردسلوب النظام البرلماني بميزان يحمله رئيس الدولة – سواء كان ملكا"أو رئيسا"للجمهورية – بيده ، وأن البرلمان و الوزارة يمثلان كفتي هذا الميزان ، اما الثقل فيتجسد في القوة القاهرة التي تتمخض عنها الأنتخابات ،ويتعين على رئيس الدولة أن يقيم التوازن بنقل الموازين لناحية أو لاخرى (١) .

---

(١) نقلا" عن د.عبد الغني بسيوني عبدالله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص٤٧ .

وفي رأي استاذنا الدكتور (**علي يوسف الشكري**) أن دور رئيس الدولة (**ملك – رئيس**) في النظام البرلماني يتباين من دولة لاخرى ، اذ تلعب الظروف الداخلية للدولة ، والمبادئ التي يؤمن بها واضعوا الدستور وطريقة اختيار الرئيس ، وشعبيته وعلاقته برئيس الوزراء ، تلعب دور فعال في تحديد دور الرئيس في ادرة شؤون البلاد .

فكلما كانت الدولة اكثر استقرارا"كلما اتجه واضعوا الدستور الى توزيع الصلاحيات بين الحكومة (**الوزارة**) والبرلمان وتحديد دور الرئيس في اضيق نطاق ممكن ، اذ أن استقرار أوضاع الدولة واحدة من اهم اسباب تحديد دور الرئيس ، وجعله رمزا"اكثر من كونه لولب محرك لسياستها ، بخلاف الحال لو كانت الدولة تمر بأزمة داخلية أو تهديد خارجي ، اذ أن هذا التهديد أو عدم الاستقرار يستدعي تركيز الصلاحيات بيد هيئة أو شخص واحد .

ومما لاشك فيه أن المبادئ التي يؤمن بها واضعوا الدستور تلعب هي الاخرى في أثرا″ هاما″في رسم وتحديد دور رئيس الدولة في شؤون الدولة ، فكلما تمسك واضعوا الدستور بمبادئ النظام البرلماني التقليدي ، كلما اتجهوا الى تحديد صلاحيات الرئيس في
اضيق نطاق ، بخلاف الحال لو كان أيمانهم مقرون بمراعاة ظروف الدولة وأوضاعها اذا أن ذلك من شأنه تحديد صلاحيات الرئيس بما يتلاءم و تلك الظروف .

هذا فضلا عن أن طريقة اختيار الرئيس لها دور مؤثر في رسم دور الرئيس في ادارة دفة الحكم ، فعندما يتم اختيار الرئيس من قبل الشعب تتسع صلاحياته ويتمتع بنوع من الاستقرار اتجاه سلطات الدولة الاخرى ، وعندما يتم اختياره من قبل البرلمان أو من قبل هيئة خاصة تضيق صلاحياته ، بل ويتبع احيانا″لذات الجهة التي اختارته (١) .

في حين يجد الفقيه (**فيني**) P.wigny أن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي بأنه يماثل الدور الذي يقوم به المجلس الثاني الاستشاري ، في حالة الاخذ بنظام المجلسين النيابيين (٢) .

---

(١) د.علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٤٩ .
(٢) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص٤٧ .

ويقصد الاستاذ فيني بذلك أن رئيس الدولة يلعب دورا″يشبه مهمة المجلس النيابي الثاني في تمحيص مشروعات القوانين وقراءتها مرة ثانية للتأكد من دقة صياغتها وتحقيقها للاهداف المرجوة من سنها قبل الموافقة عليها .

الا أنه يرى أن رئيس الدولة على الرغم من ذلك له اختصاصات هامة تتعلق بشؤون الدولة ولكنها شائعة Indivise لأنه لابد من ممارستها من رئيس الدولة والوزراء معا″.

ومع ذلك فأن اشتراك رئيس الدولة في ممارسة هذه السلطات لا يتم بطريقة الية Autoatique، لأن ذلك يمثل بالنسبة له حقا″وواجبا″في نفس الوقت.

ولهذا فأن رئيس الدولة ، ملكا″كان أم رئيسا″، يكون قد اساء انجاز وظيفته اذا اكتفى بالموافقة دون تمحيص لكل ما تقدمه اليه الحكومة (١) .

وفي النظام البرلماني التقليدي يكون الرئيس مقيداً في تكليفه للحكومة بعدة قيود ،منها وجوب اختيار الوزراء من حزب الاغلبية في البرلمان أو مجلس النواب على الاقل (٢) .

واذا كان هذا هو المركز العام لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي في نظر فقهاء القانون الدستوري ، فمما لاشك فيه أن رئيس الدولة اذا كان ملكاً ، فأنه يتمتع بمركز ادبي يفوق ما يتمتع به رئيس الجمهورية ، نظراً للمكانة التي يمثلها من يجلس على عرش البلاد طوال حياته ، خاصة اذا كان يتمتع بشخصية قوية مرموقة .

وكان هذا الامر واضحاً بالنسبة الى ملوك انجلترا بعد أن اكتملت اركان النظام البرلماني من القرن التاسع عشر حتى الأن ، اذا أنه على الرغم من تقلص سلطاتهم واحتلال الوزراة لمركز الصدارة في شؤون الحكم ، فقد بقيت لهم عدة حقوق وامتيازات –

(١) د.عبدالغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص٤٨ .
(٢) السيد صبري ، السلطات في النظام البرلماني ، مجلة القانون والاقتصاد ، يصدرها اساتذة كلية الحقوق ، الاعداد الأول ، الثاني ، الثالث ، العام الخامسة والعشرون ، ص٢٣ .

معظمها نظري بحت – تعرف بحقوق وامتيازات التاج (١) .

اما في البلاد العربية التي تبنت النظام البرلماني التقليدي فنجد إن مركز الرئيس فيها مختلف عن ذلك المرسوم له في النظام البرلماني التقليدي أي ان المركز الذي يتمتع به رئيس الدولة ليس مركزاً ادبياً أو انه يلعب دوراً شرفياً أو فخرياً وانما يتعدى ذلك الى كون رئيس الدولة له دوراً في الحياة الدستورية والسياسية ، فنجد أن الدستور يعطي رئيس الدولة صلاحيات فعلية يمارس البعض منها الى جانب الوزارة ، والكثير منها بشكل منفرد ، وهذا بلاشك يعطي انطباع على قوة دور الرئيس وفاعليته في الحياة السياسية والدستورية في الدولة (٢) .

وفي العراق وفي ظل دستور٢٠٠٥ يمارس الرئيس دوراً يختلف عن ذلك المرسوم له في الدستور وهذا توجه يعكس ارادة القابضين على السلطة خاصة بعد الاحتلال الامريكي

للعراق اذ اصبحنا امام نظام سياسي يوزع الصلاحيات والاختصاصات بطريقة تضعف الى حد كبير من فعالية الحكومة الاتحادية (٣) .

ولابد من الاشارة الى أن الصفات الشخصية للرئيس وشعبيته وطبيعة علاقته مع رئيس الوزراء لها دور لا يمكن اغفاله في تحديد صلاحيات الرئيس الدستورية ، ولنا في الرئيس الالماني (**هيس**) والهندي (**ابراساد**) مثالا″على ذلك ، فقد مارس الرئيس (**هيس**) من الناحية العملية صلاحيات تفوق الصلاحيات التي له ممارستها بموجب الدستور ، ووقف وراء ذلك تاريخه السياسي والثقافي الحافل ، هذا التاريخ الذي دفع بعض اعضاء البرلمان الى المناداة بتعديل الدستور مع اقتراب نهاية ولايته الثانية ، وبما يسمح بتقلده رئاسة الدولة لمدة ثالثة ، فقد كان الشعب الالماني يرى في الرئيس (**هيس**) رمزا″ للبطولة وزعيما″وطنيا″فذا″(٤) .

---

(١) عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص٤٨ .

(٢) د.عامر عياش عبد ، المرجع السابق ، ص٢٠ .

(٣) للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع د.حيدر ادهم الطائي ، المرجع السابق ، ص ١٠٧

(٤) د.علي الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١٤٩ نقلا″عن Elmer plichke, contemporary government of Germany publish by haughtonmifflin company Boston – 1961 p.95 .

وفي الهند مارس الرئيس (**راجندرا براساد**) صلاحيات تفوق الصلاحيات الواسعة التي نص عليها الدستور ، ولم يلعب الرئيس هذا الدور الا بفعل التاريخ السياسي الحافل له (١) ، وعلاقته الشخصية مع رئيس الوزراء (**نهرو**) اذ كان الاخيرلا يتردد في الرجوع اليه دائما″ وفي أي شأن ، بل أن (**نهرو**) كثيرا″ما كان يجتمع به ويحيطه علما″بكل شئ (٢) .

وأن كان ذلك لا يمنع بطبيعة الحال أن مارس رئيس الدولة بعض الاختصاصات مثل تعيين رئيس الوزراء ، واقالتهم بناء″على اقتراح رئيس الوزراء وهو لا يتمتع بحرية كبيرة في الاختيار فعليه أن يكلف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة من الحزب الذي يحصل على الاغلبية ، كما له حق الاعتراض على القوانين (٣) .

واذا كان رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا″ (٤) من حيث عدم جواز مسائلته عن شؤون الحكم امام البرلمان ، فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم

(١) د.علي الشكري ، المرجع اعلاه نقلا"عن Norman D.palmer, the Indian political system – haughtonmifflin company Boston , p.112 .

(٢) د.علي الشكري ، نفس المرجع اعلاه ، نقلا"عن الدكتور راجندرا براساد ، الدستور الهندي ، ترجمة محمد حقي ، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر والترجمة ، بيروت ، نيويورك ، دون ذكر سنة الطبع ، ص٦٥ .

(٣) د. صبري محمد السنوسي ، الأثر السياسي للبرلمان في مصر ، دارالنهضة العربية ، القاهرة ،٢٠٠٥ ، ص٢٢ .

(٤) في العراق لم تحدد طبيعة مسؤولية رئيس الدولة وهل هي مسؤولية جنائية ام سياسية للمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع راجع حيدر محمد حسن الاسدي ، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠٠٩ ، ص٤١ وما بعدها .

الثقة به لارغامه على الاستقالة (١) ، فلا يمنع من أن يكون مسؤول جزائيا"عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته كجريمة القتل ، اما الجرائم التي تتعلق بوظيفته فهو يسأل عنها جزائيا"في بعض الحالات (٢) .

وخلاصة القول أن دور رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية لم يعد دورا"سلبيا"كما كان فيما مضى اذ كانت صلاحياته تحدد بتجرد ، فقد بدات الاعتبارات الشخصية والسياسية تلعب دورا"هاما"في رسم معالم دور الرئيس في الحياة الدستورية والسياسية .

المطلب الثاني

حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥

قبل التعرف على حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ ارتأينا التطرق الى هذا الحق في الدساتير العراقية السابقة ، فنجد أن القانون الاساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥ قد نص على اعطاء رئيس الدولة (**الملك**) الحق في المصادقة على تعديل الدستور اذ نص على أن (**عدا ما نص عليه في المادة السابقة ،لا يجوز قطعيا″ادخال تعديل ما على القانون الاساسي الى مدة خمس سنوات من تاريخ ابتداء تنفيذه ، ولا بعد تلك المدة أيضا″الا على الوجه الاتي :-**

كل تعديل يجب أن يوافق عليه كل من مجلسي النواب والاعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي اعضاء كلا المجلسين المذكورين ، وبعد الموافقة عليه يحل مجلس النواب ، وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه ، وعلى مجلس الاعيان التعديل المتخذ من المجلس المنحل مرة ثانية ، فأذا اقترن بموافقة المجلس بأكثرية مؤلفة من ثلثي اعضاء كليهما أيضا″، يعرض على الملك ليصدق وينشر) (٣) **.**

---

(١) د.ابراهيم شيحا ، النظم السياسية ، المرجع السابق ، ص٢٩٠ .
(٢) زهدي يكن ، المرجع السابق ، ص٣٠٤.
(٣) المادة (١١٩) من القانون الاساسي العراقي لعام١٩٢٥ .

والجدير بالذكر أن القانون الاساسي العراقي اجري عليه ثلاثة تعديلات خلال مدة نفاذه وحتى سقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨ (١) **.**

اما دستور ١٩٥٨ ومن خلال استعراض مواد الدستور واسلوب وضعه فأن امر تعديله يعود الى مجلس الوزراء وتصديق مجلس السيادة ، كما أن دستور ١٩٥٨ لم يتم ادخال أي تعديل عليه خلال مدة نفاذه على الرغم من كونه دستورا″مرنا″يعدل بنفس اسلوب تعديل القوانين العادية (٢) **.**

اما دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ فقد سكت عن تنظيم اجراءات تعديله ، لكننا ومن خلال استقراء الواقع السياسي ونص المادة الثالثة عشر من الدستور نجد أن رئيس الجمهورية قد امتلك السلطة السياسية كلها وانه هو الذي وضع دستور ٢٢ نيسان وهو من يملك حتما″تعديل هذا الدستور (٣) **.**

واتخذ دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ موقفا″مماثلا″لموقف دستور ٢٢ نيسان فقد سكت عن تنظيم اجراءات تعديله ، الا اننا نستطيع القول أن امر تعديله يعود لذات الجهة التي قامت بأصداره وهي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، و على الرغم من عدم تحديد الدستور لاسلوب واضح وصريح لتعديله الا انه شهد ستة تعديلات خلال مدة نفاذه (٤) .

في حين نجد أن دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ قد حدد الجهة التي تقوم بتعديله اذ نص على أنه (**يبقى هذا الدستور نافذ المفعول حتى نفاذ الدستور الدائم الذي يضعه المجلس الوطني ولا يعدل الا اذا اقتضت الضرورة ويتم ذلك من قبل مجلس قيادة الثورة**) (٥) .

أي ان الجهة المختصة بتعديل الدستور وبالتالي الجهة التي لها حق المصادقة على تعديل الدستور هو (**مجلس قيادة الثورة**) الا أنه لم يحدد الاغلبية المطلوبة لاجراء التعديل ،

---

(١) د.احسان حميد المفرجي واخرون ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ .
(٢) د. احسان حميد المفرجي واخرون ، المرجع اعلاه ، ص٣٥٤ .
(٣) د. احسان حميد المفرجي واخرون ، المرجع اعلاه ، ص٣٧٤.
(٤) د. احسان حميد المفرجي واخرون ، المرجع اعلاه ، ص٣٧٧ .
(٥) المادة (٩٢) من دستور ١٩٦٨ العراقي المؤقت .

مما يدعو الى الاعتقاد بأن التعديل يتم بأكثرية اعضاء مجلس قيادة الثورة ، وقد خضع هذا الدستور الى اربع تعديلات خلال مدة نفاذه (١) .

اما دستور ١٩٧٠ فقد اناط بمجلس قيادة الثورة فقط تعديل الدستور بأعتباره المجلس الذي يمارس اعلى سلطة في الدولة ، ولكونه الجهة التي اصدرت الدستور ، وحدد اغلبية ثلثي عدد اعضاء المجلس كشرط لازم لاجراء التعديل ، وطرأ على هذا الدستور (٢٤) تعديلا″ خلال مدة صدوره (٢) .

اما بالنسبة الى قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية فقد حدد الجهة التي لها الحق في اجراء تعديل نصوص هذا القانون ، وهي الجمعية الوطنية بأكثرية ثلاثة ارباع اعضائها ، وكذلك اجماع مجلس الرئاسة ، ولكننا بالنظر الى نصوص هذا القانون نجدها خالية من

الاشارة الى الجهة التي لها حق المصادقة على التعديل ولكن عندما تم اجراء التعديل الوحيد على هذا القانون تمت المصادقة عليه من قبل مجلس الرئاسة (٣) .

اما الدستور العراقي الدائم والنافذ لعام ٢٠٠٥ فقد اعطى لرئيس الدولة الحق في المصادقة على تعديل الدستور اذ ينص على أنه (**يعد التعديل مصادقاً″عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و (ثالثاً″) من هذه المادة ، في حالة عدم تصديقه**) (٤) .

---

(١) د. احسان حميد المفرجي واخرون ، المرجع السابق ، ص٣٩٧ .
(٢) المادة (٦٦/ب) من دستور ١٩٧٠ العراقي المؤقت .
(٣) د. خاموش عمر عبد الله ، الاطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور (دراسة تحليلية مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص٧٣ .
(٤) اذ تنص الفقرة ثانيا″من المادة ١٢٦ من الدستور العراقي على انه (لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الأول ، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور ، الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ، وبناءا″على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه ، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ، ومصادقة رئيس الجمهورية ، خلال سبعة أيام) .
وتنص الفقرة ثالثا″من نفس المادة على انه (لا يجوز تعديل المواد الاخرى غير المنصوص عليها في البند "ثانيا″" من هذه المادة ، الا بعد موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه ، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ، ومصادقة رئيس الجمهورية ، خلال سبعة أيام) .

كما أن الدستور العراقي قد أوكل الى مجلس النواب سلطة الموافقة على اقتراح تعديل الدستور بأعتباره ممثل صاحب السيادة ، وهذا يتطلب المناقشة والتصويت ، والمجلس يمارس هذه السلطة في ناحيتين ، مبدأ التعديل وتفاصيله ، فأن اقر مبدأ التعديل وذلك بالوقوف على ضرورته ، والحاجة الى اجراءه ، انتقل الى التصدي الى تفاصيل التعديل بأعداد مشروع يناط به بلجنة في الغالب ، أو مناقشة مشروع موجود ، ثم يصار الى التصوت عليه ، واشترط الدستور لامضاء التعديل – مبدأ″وتفاصيلا″، حصوله على اغلبية خاصة وهي موافقة ثلثي اعضاء المجلس ، فأن لم يحظ بهذه الاغلبية عد التعديل مرفوضا″، وأن ظفر التعديل بهذه الاغلبية عرض على الشعب للاستفتاء (١) .

الا أن المجلس النيابي في العراق اصبح خاضعا″للتوافقات السياسية اكثر من خضوعه للمصلحة الوطنية وهذا ما افرزته التجربة الانتخابية الاخيرة (**١٥ ك ٢٠٠٥**) من تعددية

حزبية الا أن هذه التعددية هيمنت عليها ائتلافات كردية – سنية – شيعية الامر الذي انعكس سلبا" على مستوى اداء المجلس النيابي ، ولنا في مشروع التعديل الدستوري الأول خير مثال على ذلك فهذا المشروع لم يطرح للمناقشة ولم يلقى التأييد اللازم في مجلس النواب الا بعد أن وافقت عليه كتلة الائتلاف (**الكتلة الاكبر في المجلس**) مقابل تأييد جبهة التوافق لمشروع قانون الاجراءات التنفيذية لقانون الاقاليم وأن عارضته في مفاوضات اللحظة الاخيرة .

وامام هذا الواقع النيابي الجديد نرى ان أي تعديل للدستور سيكون انعكاس للمصلحة المذهبية والحزبية اكثر من كونه تلبية لحاجة وطنية حقيقية (٢) .

مما تقدم نستطيع القول أن الاقرار الاولي لتعديل الدستور بيد مجلس النواب ، فأن رده المجلس اصبح مرفوضا" من غير حاجة الى مرحلة لاحقة ، واذا مرره المجلس عرض على الشعب في استفتاء عام ، ولابد من حصول التعديل على موافقة اغلبية المصوتين عليه ممن يحق لهم التصويت من ابناء الشعب كي يقر بشكل نهائي (٣) .

---

(١) حسين عذاب السكيني ، المرجع السابق ، ص ١٣ وما بعدها .
(٢) د.علي الشكري ، تعديل الدستور بين الضرورة والشخصية والتوافقات السياسية ، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية الجامعة ، العام الثانية ، العدد الثاني ، دار الضياء للطباعة والتصميم ، النجف الاشرف ، ٢٠٠٧ ، ص٧٦ وما بعدها .
(٣) حسين عذاب السكيني ، المرجع السابق ، ص ١٤ .

ونعتقد أن على المشرع الدستوري العراقي دراسة امكانية الاكتفاء بموافقة البرلمان وعدم اللجوء الى الاستفتاء في اجراء التعديل على بعض مواد الدستور .

وبالطبع فأن ابداء الرأي بتعديل الدستور اسهل ما اقرار الدستور عند وضعه ، لانه يرد على مواد أو مادة بعينها ، في حين أن اقرار الدستور يتطلب بيان الرأي في الوثيقة الدستورية بأكملها ومن خلال الاجابة على سؤال واحد هل توافق على مشروع الدستور ؟ ومع ذلك فأن الامر يتطلب وعيا"سياسيا"لا يتوفر عندنا (١) .

فنجد أن قائمة الائتلاف العراقي والذي يتكون من (٧) احزاب شيعية (**حزب الدعوة – المجلس الاسلامي الاعلى – التيار الصدري – حزب الدعوة تنظيم العراق – المستقلين – منظمة بدر، حزب الفضيلة الاسلامي " الذي انسحب من كتلة الائتلاف في الاونة الاخيرة"**) والتي تعد من اكبر القوائم تعارض اجراء تعديلات على الدستور فيما يمس حقوقهم ، كما

تعارض اجراء أي تعديل حول الفيدرالية وتوزيع الثروات ، اما قائمة التحالف الكردستاني فأنها تمنع أي تعديل للدستور من شأنه أن يضر أو أن ينتقص من حقوق الشعب الكردستاني من المرور في مجلس النواب خاصة التعديلات التي تمس ثوابت الشعب الكردستاني **(الفيدرالية – واعادة المناطق المستقطعة من حدود كردستان)** ، في حين نجد أن جبهة التوافق العراقي والتي تمثل اكثرية العرب العام في العراق والتي تتكون من ثلاث احزاب **(الحزب الاسلامي العراقي – مؤتمر اهل العراق – مؤتمر الحوار الوطني)** كان موقفها عدم اعطاء الثقة بالدستور العراقي الجديد لولا أن اضيفت المادة (١٤٢) من الدستور ، كما أن هناك اطراف سنية اخرى كانت رافضة اصلا″للدستور الحالي (٢) .

وبعد أن يقر تعديل الدستور بشكل نهائي فأنه يحال الى رئيس الجمهورية للمصادقة وذلك حسب الفقرة (**خامسا″**\أ) من المادة (١٢٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والتي تنص على أن (**يعد التعديل مصادقا″عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانيا″) و (ثالثا″) من هذه المادة ، في حالة عدم تصديقه)** .

---

(١) حسين عذاب السكيني ، المرجع السابق ، ص ١٥ .
(٢) النائب محمد احمد محمود ، المرجع السابق ، ص ١٠٥ وما بعدها .

وبما أن الدستور العراقي قد أوجب على رئيس الجمهورية التصديق صراحة هنا نتساءل ما الحل اذا لم يصدق الرئيس على مشروع التعديل ؟ أو بمعنى اخر هل للرئيس الاعتراض على مشروع التعديل الدستوري ؟

للاجابة على هذا التساءل نرى بداية التعريف بحق الاعتراض وتمييزه عن حق التصديق والذي يعد من الحقوق التقليدية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني .

يعرف الفقه حق الاعتراض (**الفيتو**) بأنه (**سلطة تمكن رئيس الدولة من أيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان)** (١) .

أي أن الاعتراض يعد اعاقة مؤقتة لصدور القانون مدة معينة لتمكين البرلمان من دراسة القانون بشكل متقن من اجل سد القصور والنقص فيه وبالشكل الذي يحقق مصلحة البلاد ، ويعد الاعتراض سلطة يمارسها رئيس الدولة من اجل ايقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان (٢) .

وقد اختلفت الدساتير فيما بينها حول المصطلح الذي تستخدمه للتعبير عن هذا الحق الذي يخول رئيس الدولة امكانية اعادة النص الذي وافق عليه البرلمان ثانية لاعادة النظر فيه ، اذا أن هناك من يستخدم حق الاعتراض ومنها من يستخدم مصطلح مداولة ثانية أو قراءة ثانية وكلا المصطلحين يهدفان الى لفت نظر البرلمان مرة اخرى الى القانون الذي سبق ووافق عليه (٣) .

كما أن هناك اختلافا" بين التصديق والاعتراض ، فالتصديق يفيد عدم جواز اصدار القانون دون موافقة رئيس الدولة وقبوله ، اما الاعتراض فيعوق اصدار القانون لبعض الوقت ، اذ يكفي البرلمان لتجاوزه اعادة الموافقة على القانون بأغلبية خاصة (٤) ،

---

(١) د.عمر حلمي فهمي ، المرجع السابق ، ص ١٠٥ .
(٢) اسراء محمود بدر ، المرجع السابق ، ص٦٨ نقلا" عن د.عزة مصطفى حسني عبد المجيد ، مسؤولية رئيس الدولة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨، ص٧٤ .
(٣) د.سعيد ابو الشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج٢ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص ١٤٥ وما بعدها .
(٤) د.فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية) ، ناس للطباعة ، يونيو ٢٠٠٦ ، ص٤٠٨ .

فالتصديق حق مطلق يصبح بموجبه رئيس الدولة مساويا" للبرلمان في العملية التشريعية أي أن تصديق رئيس الدولة شرط اساسي لصدور القانون ، اما الاعتراض فهو حق تنفيذي، اذ أن رئيس الدولة اذا ما اعترض على القانون ردَّهُ الى البرلمان وخلال مدة معينة ويستطيع البرلمان أن يتغلب على هذا الاعتراض بأغلبية معينة، فكل ما يفعله رئيس الدولة انه يبين للبرلمان المصاعب التنفيذية التي يمكن أن تترتب من جراء هذا القانون (١) .

وبعد ذلك كله نعود للاجابة عل سؤالنا بالقول : أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد منح مجلس الرئاسة حق الاعتراض على القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب ، اذ تعاد القرارات والقوانين الى مجلس النواب لاعادة النظر في الجزئيات المعترض عليها (٢) ، ويقوم مجلس النواب بأحالة قرار النقض والبيانات المتعلقة به الى اللجنة المختصة لدراسة القانون موضع الاعتراض والاسباب التي ادت الى ذلك ثم يتم عرض تقرير اللجنة بهذا الخصوص على مجلس النواب للنظر فيه على وجه الاستعجال فأذا اقر اعضاء مجلس النواب مشروع

القانون محل الاعتراض بالاغلبية يتم ارسال القانون بعد ذلك الى مجلس الرئاسة للموافقة عليه (٣) ، اما اذا لم يوافق مجلس الرئاسة على مشروع القانون المحال

مرة ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصوله اليه ، يعاد المشروع الى مجلس النواب الذي له حق اقراره بأغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضائه من دون أن يكون لمجلس الرئاسة حق الاعتراض على ذلك ويصبح القانون مصادقاً عليه (٤) ، أي أن الدستور العراقي لعام

---

(١) د.مصطفى ابو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص٤٧٩ .
(٢) ساجد محمد كاظم ، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني (دراسة مقارنة) ، اطروحه دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد ، ١٩٩٨ ، ص ١١٥ وما بعدها .
(٣) المادة (١٩٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب انظر كذلك المحامي وسيم حسام الدين الاحمد ، برلمانات العالم (العربية والاجنبية) ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ١٥
(٤) المادة (١٣٨/خامساً/ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

٢٠٠٥ قد اعطى لرئيس الدولة حق الاعتراض التوقيفي (١) ، الذي يمكن بموجبه مجلس النواب من اقرار مشروع قانون وبالأغلبية التي يحددها الدستور ويعد بذلك المشروع مصادقاً عليه (٢) .

---

(١) لقد سلك دستور ١٩٧٠ المؤقت مسلكا مختلفا اذ لم يمنح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين من الناحية الظاهرية ، اذ نصت م (٥٢) : (ينظر المجلس الوطني على مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس قيادة الثورة خلال مدة خمسة عشر يوما من تاريخ وصولها الى مكتب رئاسة المجلس الوطني ، فاذا وافق المجلس على المشروع يرفع لرئيس الجمهورية لاصداره اما اذا رفعه المجلس الوطني أو عدل فيه فيعاد ثانية الى مجلس قيادة الثورة فاذا قبل هذا الاخير التعديل رُفع المشروع لرئيس الجمهورية لاصداره ، اما اذا اصر مجلس قيادة الثورة على رأيه في القراءة الثانية يُعاد الى مجلس الوطني ليُعرض في جلسة مشتركة بين المجلسين ويعد القرار صادر بأكثرية الثلثين نهائيا) .
اما م (٥٣) فقد نصت على ان (ينظر المجلس الوطني خلال مدة خمسة عشر يوما في مشروعات القوانين المقدمة له من قبل رئيس الجمهورية ، فاذا رفض المجلس المشروع يعاد الى رئيس الجمهورية مع بيان الاسباب التي أوجبت رفضهُ اما اذا قبلهُ فيرفع الى مجلس قيادة الثورة، فان وافق عليه اصبح قابلا للاصدار، اما اذا عدل فيه المجلس الوطني يُرفع المشروع الى مجلس قيادة الثورة فان وافق عليه صبح قابلا للاصدار، اما اذا رفض مجلس قيادة الثورة تعديل

المشروع أو اجرى عليه تعديلا غيرهُ يعاد ثانية الى المجلس الوطني خلال اسبوع ، فاذا اخذ المجلس الوطني برأي مجلس قيادة الثورة رفع المشروع الى رئيس الجمهورية لاصداره .
اما اذا اصر المجلس الوطني في القراءة الثانية على رأيه، فتعقد جلسة مشتركة للمجلسين ويعد المشروع الصادر بأكثرية الثلثين قطعا ويرفع الى رئيس الجمهورية لاصداره).
ونصت م (٥٤) على ان (ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد اعضائه وذلك في غير الامور العسكرية ، وشؤون الامن العام ، فاذا وافق المجلس على مشروع القانون يُرفع الى مجلس قيادة الثورة للنظر فيه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ وصوله مكتب المجلس، فاذا وافق عليه مجلس قيادة الثورة رفع المشروع لرئيس الجمهورية لاصداره اما اذا رفضه مجلس قيادة الثورة أو عدل فيه فيعاد المشروع الى المجلس الوطني ، فاذا اصر هذا الاخير على رأيه في القراءة الثانية تعقد جلسة مشتركة للمجلسين برئاسة رئيس مجلس قيادة الثورة أو نائبه ويعد المشروع الصادر بأكثرية الثلثين قطعا ويرفع الى رئيس الجمهورية لاصداره).
ان التشعب في المدأولات لا تعني ان في مجلس قيادة الثورة المجلس الاعلى للسلطة التشريعية كما هي الحال للسلطات التشريعية المكونة من مجلسين، بل ان مجلس قيادة الثورة هي القيادة العليا للدولة والمؤلف من القيادة القطرية للحزب الحاكم ، وان عدم منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض بنص صريح لا يمنع من ممارستهُ لهذا الحق بوصفه رئيس مجلس قيادة الثورة المهيمن على اعضاء هذا المجلس بوصفه امينا عاما للحزب الحاكم واعضاء هذا المجلس هم اعضاء القيادة القطرية لهذا الحزب فضلا عن هيمنة مجلس قيادة الثورة على المجلس الوطني على اساس ان رئاسة المجلس هم من اعضاء الحزب الحاكم .
انظر: د. قائد محمد طربوش ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري تحليل قانوني مقارن ، مرجع سابق ، ص٢٩٠ .
(٢) اسراء محمود بدر ، المرجع السابق ، ص ١٨١ .

ويمكن أن نشير هنا الى أن حق النقض الذي اعطاه الدستور العراقي هو **(فيتو توافقي)** ما دام أن العملية السياسية قائمة على الديمقراطية التوافقية ، والقصد منه اعادة القوانين الى مجلس النواب من اجل المراجعة واضافة بعض التجميلات عليها ويكون هذا تقليدا ًفي حالة عدم وجود خصومة بين مجلس النواب والرئيس على قضايا مهمة وكبرى تتعلق بالوحدة الوطنية (١) ، اذا لم يوضح الدستور العراقي هل بالامكان اعادة القانون ومراجعته مرة اخرى في حالة النقض أو لا ؟

والجدير بالذكر أن المشرع الدستوري العراقي لم يتطرق صراحة الى حق الرئيس في الاعتراض على مشروع التعديل الدستوري بعد اقراره من مجلس النواب ونحن ندعو المشرع الدستوري العراقي الى معالجة هذا الامر والنص على هذا الحق في صلب الدستور **.**

اما في حالة سكوت الرئيس وانتهاء المدة المحددة للتصديق دون أن يصادق الرئيس في هذه الحالة يصبح المشروع نافذا ًبحكم القانون وواجب العمل به من جميع سلطات الدولة والشعب من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية **.**

وقد حدد الدستور العراقي المدة المحددة للمصادقة ب(**سبعة أيام**) اذ نص في الدستور على أنه (**.... ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام**) ، كما ونص في الفقرة (**ثالثاً**) من نفس المادة على أنه (**.....ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام**) (٢) **.**

الا أنه مما يلاحظ على الدستور العراقي عند تحديده للمدة التي يجب فيها على رئيس الجمهورية أن يصادق على تعديل الدستور أنه لم يبين فيما اذا كان حساب هذه المدة يبدأ من تاريخ موافقة البرلمان على التعديل واقراره ، أم من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء وموافقة الشعب على تعديل الدستور ، الا اننا وحسب رأينا المتواضع نجد أن حساب هذه المدة يبدأ من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء ، لأن الدستور العراقي قد استلزم المصادقة بعد الموافقة

---

(١) محمد عبد الحمزة خوان الحسناوي ، النظام السياسي العراقي ما بعد ٢٠٠٣ ، الطبعة ، التوجهات ، التحديات ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٨، ص ١٣٠ .

(٢) المادة (١٢٦/ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

من قبل البرلمان على التعديل وبعد موافقة البرلمان يطرح على الشعب في استفتاء عام فأن وافق الشعب يعرض على رئيس الجمهورية للمصادقة عليه ، ومما تقدم يتضح لنا أن قانون التعديل الدستوري يعد نافذاً بعد الموافقه عليه من ثلثي اعضاء مجلس النواب ، وموافقة الشعب عليه بالأستفتاء العام **.**

فمصادقة رئيس الدولة على النص التشريعي الذي يقره البرلمان يشكل دائماً عملاً تشريعياً أو ذات طبيعة شبه تشريعية على الاقل ، ويعد جزءاً لايتجزء من اصول التشريع ومن عملية انجاز القانون (١) **.**

ونحن وحسب رأينا المتواضع ندعو المشرع العراقي الى تعديل نص المادة (**١٢٦\خامساً**) من الدستور وينص اما على اعطاء رئيس الجمهورية الحق في المصادقة على تعديل الدستور بصورة قطعية وفعلية ، واما أن يجري النص على اعطاء هذا الحق الى جهة اخرى كان تكون (**البرلمان أو الشعب**) **.**

(١) د.عدنان الزنكنة ، المرجع السابق ، ص ١٦٦.

المبحث الثاني

حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام البرلماني المتطور (لبنان انموذجا″)

سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول بيان المركز الدستوري للرئيس والمطلب الثاني نتناول فيه حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور .

المطلب الأول

المركزالدستوري للرئيس في النظام البرلماني المتطور

منذ ثمانينات القرن الماضي ظهر في الأدبيات القانونية مصطلح النظام البرلماني المتطور ، وبدأ هذا المصطلح في البلاد العربية في محاولة لايجاد مخرج للنظم الدستورية العربية التي رمت لنفسها طريقا″خاصا″في الحكم يخول الرئيس صلاحيات كبيرة ، مع

اقتباس هذه النظم لبعض الملامح الرئيسية للنظام البرلماني كالثنائية التنفيذية والتعاون والرقابة الظاهرية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، واحتج الفقه لتبرير وجود هذا النظام وتكييف أوضاعه انتخاب اغلبية الشعب للرئيس وثقتها في شخصه ، فهو يحتل موقعا ً متساويا ً مع البرلمان من هذه الزاوية ، ويسمو على مكانة رئيس الوزراء بصورة واضحة ولهذا فأنه من المنطقي أن يعد رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور الممثل الأول للشعب ، والمعبر عنه ، والقائم على رعاية مصالحه ، وتحقيق اهدافه ، والساهر على حماية استقلال دولته ، ويكون من الطبيعي أن يتمتع هذا الرئيس المنتخب من الشعب بسلطات هامة في المجالات التشريعية والتنفيذية يمارس بعضها بنفسه ، وأن يحظى بأمتيازات قانونية اكثر من تلك التي تتقرر لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي . وهذا ما دعا احد اعلام القانون الدستوري في فرنسا وهو الاستاذ (**موريس ديفرجيه**) Maurise Duvergre (١) الى تسمية هذا النظام البرلماني الذي وصفناه بالمتطور،

(١) عبد الغني بسيوني عبدالله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ نقلا ً عن M.Duverger ; inst, pol. et, dr.const, les grands systemes, politiques, op. cit.,p. 188 et,s.

بالنظام شبه الرئاسي Semi,Presidentiel .

اذ أوضح أن هذا النظام يبدو للوهلة الأولى انه يأخذ من النظام البرلماني اكثر من الرئاسي ، اذ نجد – في الواقع – العناصر الاساسية في النظام البرلماني ، من تقسيم للسلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء الذي يوجد على قمته رئيس الحكومة ، وكذلك المسؤولية السياسية للوزارة امام البرلمان ، اذ تجبر على الاستقالة عقب التصويت بسحب الثقة عنها ، وفي مقابل ذلك تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان .

ولكن الاختلاف الجوهري بين هذا النظام وبين النظام البرلماني العادي يتجلى في اختيار رئيس الدولة ، فالامر لا يتعلق بملك وراثي ، و لا برئيس جمهورية ينتخب من البرلمان أو بواسطة مندوبين ، وانما برئيس جمهورية منتخب بالاقتراع العام المباشر يتمتع بسلطات واسعة تقترب من السلطات التي يمارسها رئيس الدولة في النظام الرئاسي .

وهذا النظام شبه الرئاسي من الممكن ان يتطابق مع النظام البرلماني ذو الاغلبية ، أي مع وجود برلمان له اغلبية مستقرة ومتجانسة تساند رئيس الجمهورية ، اذ يصبح القائد الاعلى لهذا النظام .

وفي هذه الحالة يعمل النظام بشكل جيد ، بفضل التطابق بين الاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية مع الاغلبية البرلمانية التي يعبر عنها الوزير الأول والحكومة .

وهذا ما حدث في فرنسا منذ سنة ١٩٦٢ الى سنة ١٩٨٦ ، ثم بعد سنة ١٩٨٨ حتى سنة ١٩٩٣ .

وقد يحدث العكس ، وتتعارض الاغلبية البرلمانية مع الاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية ، وفي هذه الحالة ، فأن استقرار الرئيس لا يبدو كافيا″لضمان استقرار حكومة بلا اغلبية برلمانية (١) .

---

(١) نقلا″عن د.عبدالغني بسيوني عبد الله ، سلطة وسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ .

كما أن وجود اغلبية برلمانية معارضة للاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية سيؤثر حتما″ على سلطاته ، و يسبب له متاعب و مشاكل سياسية في تعايشه مع حكومة هذه الاغلبية .

وقد شهدت فرنسا هذه التجربة في المدة بين سنة ١٩٨٦ وسنة ١٩٨٨ ، وتكررت التجربة مرة اخرى سنة ١٩٩٣ .

اما امثلة هذا النظام شبه الرئاسي فهي قليلة ، وتتمثل اساسا″في الدول الأوروبية التالية : فرنسا منذ سنة ١٩٦٢ ، والنمسا ، وفنلندا ، والبرتغال ، وأيسلندا ، وأيرلندا ، والمانيا بدستور فايمر من سنة ١٩١٩ الى سنة ١٩٣٣ .

فبالنسبة لالمانيا، اجريت فيها انتخابات الرئاسة مرتين فقط ،كانت الأولى سنة ١٩٢٨ ، والثانية سنة ١٩٣٢ ، ثم سقط النظام سنة ١٩٣٣ في قبضة النازية الهتلرية .

بينما لم يطبق هذا النظام في البرتغال الا بدستور سنة ١٩٧٦ بعد نصف قرن من الحكم الديكتاتوري (**أي دكتاتورية سالازار**) .

ويؤخذ به منذ اكثر من اربعين سنة في النمسا وأيسلندا (١)

ويطبق منذ اكثر من خمسين عاماً في أيرلندا ، ومنذ ما يزيد على سبعين سنة في فنلندا .

ومر على الاخذ بهذا النظام في فرنسا ما يقرب من ثلاثين سنة (٢) ، والقى الفقيه

---

(١) ذكر الاستاذ ديفرجيه انه يطبق في هاتين الدولتين منذ ثلاثين سنة ، وذلك في مؤلفه السابق الاشارة اليه ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الجزء الأول ، النظم السياسية الكبرى ، الذي صدر سنة١٩٨٠ ، ص ٣٢٣ هامش ورد ذكره في كتاب الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ .

(٢) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع اعلاه ، ص ١٣٠ .

الكبير (**موريس ديفرجيه**) الضوء على مركز رئيس الجمهورية في هذه الدول التي طبقت النظام البرلماني المتطور ، فبين أن رئيس الجمهورية في المانيا في ظل دستور فايمر لم يكن يلعب الا أثراً متواضعاً في الأوقات العادية ، ولكنه يتحول الى شبه دكتاتور في أوقات الازمات .

اذ كان يحكم بواسطة المكاتب الرئاسية التي عن طريقها يمارس سلطة كبيرة في مواجهة البرلمان ، ولهذا السبب فقد البرلمان الالماني تأثيره قبل عامين من وصول هتلر الى السلطة .

اما رئيس الجمهورية في أيرلندا ، فأنه يلعب أثراً على جانب من الاهمية في الدولة ، بطريقة منتظمة ، ولكنه – بخلاف ذلك – لا يستطيع أن يقرر امراً بمفرده بدون الاتفاق مع الوزير الأول .

هذا في حين أن النظام في كل من النمسا وأيسلندا يكون شبه رئاسي (برلماني متطور) في الدستور فقط . اما في الواقع ، فأن التأثير السياسي للرئيس يشبه رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي .

ويستطيع رئيس الدولة في كل من النمسا و البرتغال حاليا" أن يعزل الوزير الأول بعيدا" عن كل تصويت بعدم الثقة أو اللوم ، وبالطبع عن كل استقالة ارادية .

ولذلك فأن الحكومة لا تستطيع البقاء في السلطة الا اذا كانت متمتعة بثقة مزدوجة ، ثقة الرئيس ، وثقة البرلمان ، وكل واحدة منهما مساوية للاخرى .

بينما نجد أن كل من رئيس الدولة والحكومة لهما مجال عملهما الخاص في الدستور الفنلندي ، اذ يستطيع كل منهما التصرف دون الاعتماد على الاخر (١) .

وعلى سبيل المثال يستطيع رئيس الدولة مراقبة الادارة ، وله أن يطلب توضيحات

---

(١) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ وما بعدها .

من رؤساء المرافق دون أن يعلم الوزراء عن ذلك شيئا" .

كما أن المسائل الجوهرية تفحص في اجتماعات يحضرها رئيس الجمهورية ، ويتخذ بنفسه غالبية القرارت في مجلس الوزراء ، مثل اقتراح القوانين ، والسلطة اللائحية ، وتعيين كبار الموظفين ، دون التقيد برأي الحكومة .

ومع ذلك ، فأن ارادة رئيس الدولة لا تكون تامة الا بوجود التوقيعات الوزارية بجوار توقيعه .

واخيرا" ، فان رئيس الدولة في فرنسا يعد منظما" اكثر منه حاكما" .

اذ انه يستطيع أن يرد القوانين الى البرلمان لاعادة فحصها ، ويملك سلطة حل الجمعية الوطنية واجراء استفتاء ، وأيضا"اختيار الوزير الأول الذي يكون مؤيدا"من الاغلبية البرلمانية .

ولكن الرئيس لا يشترك بنفسه في التشريع أو في الحكم الا في حالتين ، حالة تسميته لكبار الموظفين من ناحية ، وعند ممارسته للسلطة شبه المطلقة في الظروف الاستثنائية الممنوحة له بواسطة المادة (١٦) من الدستور من ناحية اخرى .

هذا عن السلطات الدستورية الممنوحة لرؤساء الجمهوريات في دول النظام البرلماني المتطور . والتي تختلف اختلافا"جذريا"عن السلطات الفعلية الممنوحة للرؤساء والتي تتباين من دولة لدولة اخرى (١) .

والجدير بالذكر أن مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني طرأ عليه تطور هام بعد إن تحولت العديد من الدول التي تبنت هذا النظام من النظام البرلماني التقليدي الى النظام البرلماني المتطور ، اذ اصبح الرئيس يمارس العديد من الصلاحيات التنفيذية والتشريعية الهامة كأقتراح القوانين ، ناهيك عن ممارسة بعض الاختصاصات القضائية ،

---

(١) د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ وما بعدها .

ولم يعد الرئيس ملزما"بتكليف زعيم الاغلبية البرلمانية بتشكيل الحكومة بل اصبح له هامش من الحركة في اختيار رئيس الوزراء ، بل اصبح لرئيس الدولة حق حل البرلمان بغض النظر عن رأي الحكومة بذلك ، ومنحت الأنظمة البرلمانية المتطورة السائدة في بعض الدول الخليجية الرئيس دورا"محوريا"في العمل الحكومي واصبح هو المتحكم بمصير الحكومة والبرلمان (١) .

ومن الدساتير العربية التي اخذت بهذا النظام الدستور التونسي النافذ لعام ١٩٥٩ ، والدستور الموريتاني لعام ٢٠٠١ ، والدستور الصومالي لعام ١٩٦٠ ، والدستور البحريني

لعام ٢٠٠٢ ، والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ ، والدستور الاردني لعام ١٩٥٢ ، والدستور المغربي لعام ١٩٩٦ ، والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ (٢) .

فرئيس الجمهورية اللبناني ووفقا"للدستور النافذ عام ١٩٢٦ يتمتع بصلاحيات واسعة لاتتفق أو تتألف مع طبيعة النظام البرلماني ، صحيح ان الدستور اللبناني لم يشر صراحة الى تبني الدستور النظام البرلماني اسلوبا"للحكم الا انه قد اعتمد هيكلية هذا النظام وقواعده الاساسية مع الخروج على بعض الاركان والدعائم الاساسية (٣) .

---

(١) زينة صاحب كوزان، المرجع السابق ، ص ١٩ .
(٢) د.علي الشكري ، انتهاء ولأية الرئيس ، المرجع السابق ، ص ١٣٨ .
(٣) رائد الحداد ، المرجع السابق ، ص٩١ .

المطلب الثاني

حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدستور اللبناني النافذ لعام ١٩٢٦

أن الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ لم يشر لا من قريب ولا من بعيد الى حق الرئيس في المصادقة على تعديل الدستور وقصر صلاحيته بأن أوجب عليه اصدار القانون المتعلق بتعديل الدستور وبنفس الشكل والشروط التي تصدر وتنشر بموجبها القوانين العادية **(عندما يطرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور .... وعلى رئيس**

الجمهورية أن يصدر القانون المتعلق بتعديل الدستور بالشكل والشروط التي تصدر وتنشر بموجبها القوانين العادية ....) (١) **.**

فنلاحظ على الدستور اللبناني انه اعطى الحق في المصادقة على تعديل الدستور (**الاقرار النهائي للتعديل**) الى البرلمان اللبناني (**مجلس النواب**) **.**

فأذا ما انتهت الحكومة من اعداد مشروع تعديل النصوص الدستورية (**يقتصر حق الرئيس فيما يتعلق باقتراح تعديل الدستور في تقديم الاقتراح فقط بينما تاخذ الحكومة على عاتقها اعداد مشروع التعديل**) سواء كان اقتراح التعديل مقدم من جانب رئيس الجمهورية أو مقدما ً من جانب مجلس النواب فأنها تقدمه الى مجلس النواب الذي يقوم بمناقشته واقراره اذ تنص المادة (١٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على انه (**لا يجوز لمجلس النواب أن يناقش أو يقرر نصا ً يعدل في مواد الدستور الا ضمن الاصول والقواعد الموضوعة في الدستور لهذا التعديل**) ، ويجب أن يعطي المجلس لمشروع التعديل الدستوري الأولوية في البحث والمناقشة والتصويت عليه قبل أي عمل اخر (٢) **.**

---

(١) المادة (٧٩) من الدستور اللبناني الصادر لعام ١٩٢٦ .
(٢) د.رمزي طه الشاعر ، المرجع السابق ، ص٨٠ .

اذ ينص الدستور على انه (**اذا طرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور ، يجب عليه أن يثابر على المناقشة حتى التصويت عليه قبل أي عمل اخر**) (١) **.**

الا أن الدستور اللبناني قد اعطى لرئيس الجمهورية الحق في الاعتراض على قرار المجلس الصادر بالتعديل ، فنصت الفقرة الاخيرة من المادة (٧٩) على انه (ويحق له – رئيس الجمهورية – خلال المدة المعينة للاصدار أن يطلب الى المجلس بعد اطلاع مجلس الوزراء اعادة المناقشة في المشروع مرة اخرى ويصوت عليه بأكثرية ثلثي الاصوات أيضا ً) ، والاغلبية المطلوبة في هذا الخصوص هي بطبيعة الحال اغلبية ثلثي الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا ً، والذي نلاحظه على حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على قرار المجلس

بالتعديل حق اعتراض توقيفي ، اذ يمكن للمجلس أن يتغلب على اعتراض الرئيس بأقرار التعديل مرة ثانية بذات الاغلبية وهي اغلبية ثلثي الاصوات جميعا ً أي بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا ً(٢) ، أي أن الدستور اللبناني قد اعطى لرئيس الجمهورية الحق في أن يعترض على مشروع التعديل الدستوري وذلك خلال المدة المعينة للاصدار ، وهي شهر في الظروف العادية وخمسة أيام في حالة الاستعجال ، وفي هذه الحالة يطلب الى مجلس النواب اعادة المناقشة في المشروع مرة واحدة ، فأذا وافق المجلس ثانية على المشروع (**مشروع التعديل الدستوري**) بأغلبية ثلثي اعضائه وجب على رئيس الجمهورية أن يقوم بنشر قانون التعديل الدستوري (٣) .

الا أن ذلك لا يقلل من اهمية دور الرئيس اذ قد يمتنع الرئيس عن اصدار القانون احيانا ً اذا كان لا يتلاءم مع توجيهاته أو سياسته ، وهذا ما يظهر مدى قوة الرئيس في تعطيل تنفيذ القوانين ، فقد يعمد الرئيس الى الاحتفاظ بالقانون بعد تصديقه من قبل مجلس النواب .

---

(١) المادة (٧٨) من الدستور اللبناني الصادر لعام ١٩٢٦ .
(٢) ابراهيم شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، المرجع السابق ، ص٣٤٩ وما بعدها .
(٣) اذا تنص المادة (٥٦) من الدستور اللبناني على ميعاد النشر بقولها (رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعداحالتها الى الحكومة ، اما القوانين التي يتخذ المجلس قرارا ً خاصا ً بوجوب استعجال نشرها فيجب عليه ان ينشرها خلال خمسة (أيام) .

كما أن الدستور اللبناني قد اشترط نصابا ً معينا ً للمناقشة في التعديل ، فتطلب حضور ثلثي مجموع عدد اعضاء المجلس جميعا ً اثناء جلسات مناقشة مشروع التعديل واقراره ، اي أن المجلس لأيمكنه أن يبحث في التعديل أو أن يصوت عليه مالم تلتئم اكثرية مؤلفة من ثلثي الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا ً ويجب أن يكون التصويت بالغالبية نفسها (١) .

ومفاد ما تقدم أن المجلس لا يستطيع أن يجري المناقشة بشأن مشروع التعديل الا اذا حظر الجلسة ستة وستون عضوا ً ، وهذا هو نصاب الحضور ، أي انه يجب أن يوافق على التعديل ستة وستون عضوا ً لا اقل من ذلك (٢) .

وأوجب ان تقتصر المناقشة أو التصويت على المسائل والمواد المحددة بصورة واضحة في مشروع التعديل ، فنص في المادة (٧٨) منه على انه (**لا يمكن للمجلس أن يجري مناقشة أو أن يصوت الا على المواد والمسائل المحددة بصورة واضحة في المشروع الذي يكون متقدم له**) (٣) .

وبعد اتمام المجلس اقرار مشروع التعديل بالاغلبية المطلوبة ووفقا″للاجراءات المحددة في الدستور ، يقوم رئيس الجمهورية بنشر القانون (**قانون التعديل**) بالشكل والشروط التي تنشر بموجبها القوانين العادية .

فنجد انه وعلى الرغم من أن الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ والمعدل لم يعطي لرئيس الجمهورية الحق في المصادقة على تعديل الدستور وخص بهذا الحق مجلس النواب وانه وبالرغم من مسايرة الاتجاه الغالب لمعظم الدساتير التي تجعل الهيئة التشريعية (**البرلمان**) هي الجهة المختصة بأقرار التعديل نهائيا″مع تطلب بعض الشروط الخاصة .

---

(١) اذ تنص المادة (٧٩) من الدستور اللبناني على انه (عندما يطرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور لا يمكنه ان يجيب فيه أو ان يصوت عليه ما لم تلتئم اكثرية مؤلفة من ثلثي الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا″، ويجب ان يكون التصويت بالغالبية نفسها ....) .
(٢) ابراهيم شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، المرجع السابق ، ص٣٤٩ .
(٣) د.رمزي الشاعر ، المرجع السابق ، ص٨٠١.

ونحن وبحسب وجهة نظرنا المتواضعة نؤيد ما ذهب اليه المشرع الدستوري اللبناني من عدم اعطاء رئيس الجمهورية الحق في المصادقة على مشروع التعديل الدستوري وقصر هذا الحق على مجلس النواب بأعتباره الممثل عن رأي الشعب ، وذلك لاحتمال امتناع الرئيس أو رفضه المصادقة على مشروع التعديل الدستوري كون هذا المشروع لا يخدم مصالحه الشخصية ، كما قد يكون الهدف من التعديل تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية ففي هذه الحالة قد يمتنع الرئيس عن المصادقة .

المبحث الثالث

حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدساتير العربية ذات النظام الخاص (اليمن انموذجا")

سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الأول بيان المركز الدستوري للرئيس والمطلب الثاني نتناول فيه حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور .

المطلب الأول

المركز الدستوري لرئيس الدولة في النظام الخاص

في هذا النظام الدستوري يرسم القابضون على السلطة طريقا ″خاصا ″للحكم من خلال وضعهم للدستور ، أو تحديدهم للمعالم الرئيسة للحكم ، فيكون هناللك مثلا ″رئيس دولة ورئيس وزراء ، ويشير الدستور الى أن رئيس الدولة يمكن أن يكون هو ذاته رئيس الوزراء أو أن يكون في الدولة رئيس ورئيس وزراء ، لكن الصلاحيات تتركز بيد رئيس الدولة وليس رئيس الوزراء .

أو أن يشير الدستور الى أن النظام برلماني في الوقت الذي يسند الوزارة لمن يختاره ، بغض النظر عن الاكثرية البرلمانية ويعفيه من منصبه بغض النظر عن رأي المجلس النيابي ، وهو ما عليه الحال في غالبية الدول الملكية العربية ، أو أن يكون للمجلس النيابي صلاحية اسقاط الحكومة من دون أن يكون للحكومة حق حل المجلس النيابي . أو أن تتركز غالبية الصلاحيات بيد رئيس الدولة (**التشريعية والتنفيذية والقضائية**) في الظروف الاعتيادية والاستثنائية ، أو أن يمنح الرئيس صلاحيات خاصة كان يكون له حق تعليق عمل البرلمان واصدار قرارات لها قوة القانون في حالة وجود البرلمان وغيابه ، ويمنح صلاحية اصدار العفو العام في الوقت الذي يكون فيه هذا الاختصاص من صلاحية السلطة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية (١) .

---

(١) زينه صاحب كوزران ، المرجع السابق ، ص٤٠ .

والواقع أن هذا النظام من سمات وخصائص الأنظمة الدستورية في الدول العربية الاقل تطورا ″، كتلك التي تركز غالبية الصلاحيات بيد رئيس الدولة ، ملكا ″كان أو رئيسا″، اذ أن الأنظمة الجمهورية العربية في واقع الحال ما هي الا جمهوريات ملكية ، يسعى فيها الرئيس الى اسناد الرئاسة بعد وفاته أو عجزه لخلفه .

كما أن هذا النظام ليس قاصرا ″على البلدان الاقل تطورا ″، لكن هناك عدد من الأنظمة العالمية ذات الارث الدستوري تتبع ذلك النظام ، مثلا″روسيا في ظل دستور عام ١٩٩٣ ، كما هو الحال في غالبية البلاد الافريقية وبعض بلاد قارة امريكا اللاتينية .

ولابد من الاشارة الى أن هذا النظام ليس له معالم محددة بل أن كل دستور يرسم لنفسه طريقا ″خاصا ″في التطبيق ، على خلاف الأنظمة الدستورية التقليدية كالنظام الرئاسي الذي

يقوم على احادية السلطة التنفيذية (**رئيس الدولة دون رئيس وزراء**) ، وتعاون ورقابة محددة الى حد كبير ، والنظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية (**رئيس دولة ورئيس وزراء**) ، وتعاون ورقابة كبيرة ونظام مختلط يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية (**رئيس الدولة ورئيس وزراء**) وتعاون ورقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية اعلى درجة من النظام الرئاسي واقل درجة من النظام المجلسي .

فالدستور الروسي مثلا″رسم لنفسه طريقا″خاصا″في الحكم ، اذ لم يتبن أيا″من الأنظمة الدستورية التقليدية (**الرئاسي ، البرلماني ، المجلسي**) لكنه اخذ من كل منها بعض الاحكام والخصائص ، والى جانب هذه النصوص تبنى احكاما″ونصوصا″اخرى تعد خروجا″ على كل الأنظمة ، فوفقا″للدستور الروسي ينتخب الشعب الرئيس مباشرة″وهذا ما انعكس على صلاحياته ، اذ تمتع الرئيس بموجب الدستور بصلاحيات واسعة ، قد تفوق بعض الاحيان صلاحيات الرئيس في النظام الرئاسي (١) .

اخذ الدستور الروسي بثنائية السلطة التنفيذية (**رئيس الدولة – الحكومة**) وعلى خلاف هذا النظام ركز الدستور الروسي غالبية الصلاحيات المهمة بيد رئيس الدولة (٢) .

---

(١) د. علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون / جامعة بغداد ، ١٩٩٨ ، ص٢٨٢ .
(٢) د. علي الشكري ، نفس المرجع اعلاه ، ص٢٩٦ .

ومن ابرز صلاحيات الرئيس في الدستور الروسي ، تعيين رئيس الحكومة بموافقة مجلس الدوما ، وتعيين نواب رئيس الحكومة بناء″على اقتراح رئيس الحكومة ، كذلك له صلاحيات تشريعية في الظروف الاعتيادية منها ، حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها توقيفيا″وحق اقتراح تعديل الدستور ، وله صلاحيات في الظروف الاستثنائية منها اعلان حالة الطوارئ والاحكام العرفية ، ومن الصلاحيات الاخرى للرئيس في ظل الدستور الروسي ، توقيع الاتفاقيات الدولية وتعيين واستدعاء الممثلين الدبلوماسيين ، والقيادة العامة للقوات المسلحة ، واعلان الحرب الدفاعية (١) .

والطرف الثاني في السلطة التنفيذية هي الحكومة الممثلة في مجلس الوزراء (**الرئيس – الوزراء**) لقد خول الدستور رئيس الحكومة صلاحيات تقابل الصلاحيات الممنوحة لرئيس الدولة بموجب هذا الدستور ، ومنها لا يعين رئيس الدولة اعضاء الحكومة الا بناء ″ على

اقتراح رئيس الحكومة ، ويبدو أن هذه الصلاحية الممنوحة لرئيس الحكومة نظرية اكثر منها فعلية ، ففي سؤال لمراسلة (**المجلة العامة**) – الروسية لرئيس الوزراء (**تشرنومردين**) عن تشكيلة حكومته الجديدة وانتماءات اعضائها الحزبية اشار (**أن تشكيل الحكومة الجديدة محاط بسرية تامة من قبل الرئيس (يلتس) ورئيس ادارته اناتولي جوبايس ، و لا اعرف عنها الا انها ستؤلف من المحترفين الحائزين على رضا الرئيس**) (٢) ، ومن الصلاحيات الاخرى اسناد مهام رئيس الدولة لرئيس الحكومة المؤقتة ، اذا عجز الرئيس عن ممارسة مهام عمله ، ولكن هذه الصلاحيات هي الاخرى سعى الرئيس الى تقييدها الى ابعد حد ممكن ، سواء من حيث النطاق أو من حيث الوقت .

اما الركن الثاني الذي قام عليه النظام السياسي الروسي في ظل دستور ١٩٩٣ هو النص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات (٣) ، وايراد مثل هذا النص يوحي بأن واضعي الدستور سعوا الى تحديد نطاق الصلة بين السلطات ، وعلى الرغم من أيراد هذا النص ، الا أن الدستور اقامة علاقة متداخلة الى حد ما بين السلطات الثلاث ، بل أن الصلة التي أوجدها الدستور الروسي بين السلطة التشريعية والتنفيذية تفوق تلك التي يقيمها النظام البرلماني ، وسوف يبرزذلك بعد استعراض علاقة الرئيس بسلطات الدولة الاخرى ،

---

(١) د. علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ص٢٩٧ وما بعدها .
(٢) د. علي الشكري ، المرجع اعلاه ، ص٢٩٩ نقلاً عن المجلة العامة ،اللغة الروسية ، ع٣٠ (١٥٨) ، ٧أب ١٩٩٧ ، ص ١٨ .
(٣) د. علي الشكري ، المرجع اعلاه ، نقلاً عن المادة (١٠) من الدستور الروسي .

وتتمثل هذه العلاقة بعلاقة رئيس الدولة بالحكومة الاتحادية ، وعلاقته بالبرلمان الاتحادي ، وعلاقته بالسلطة القضائية .

وتتمثل علاقة رئيس الدولة بالحكومة الاتحادية ، بعلاقته برئيس الوزراء ونوابه والوزراء الاتحاديين ، وكذلك علاقته بالموظفين الاتحاديين ، فعن علاقة رئيس الدولة برئيس الوزراء فقد خص الدستور الرئيس بصلاحية تعيين رئيس الوزراء وعلق هذا التعيين على موافقة مجلس الدوما (١) ، الذي له قبول هذا التعيين أو رفضه ، ورفض هذا الاقتراح يقضي بالضرورة اقتراح مرشح اخر لشغل منصب رئيس الحكومة (٢) ، وغالباً ما يكون اقتراح اسم رئيس الحكومة من أول المهام التي يمارسها رئيس الدولة في اعقاب فوزه بالانتخابات (٣) ، فحصل أن اقترح الرئيس (**يلتسن**) في نفس يوم فوزه بالانتخابات تعيين (**فكتور تشرنومردين**) رئيساً للحكومة الروسية (٤) .

اما عن علاقة رئيس الدولة بنواب رئيس الوزراء ، فقد منح الدستورالروسي رئيس الدولة صلاحية تعيين نواب رئيس الحكومة بناء على اقتراح رئيس الحكومة (٥) ، وجرى العمل على أن يتقدم رئيس الحكومة بعدد من المرشحين ويترك للرئيس اختيار الأكفا منهم حسب تقديراته الخاصة ، ومثلما يستقل الرئيس عمليا″بتعيين نواب رئيس الحكومة ، يمارس مثل هذا الأثر لاقالتهم ، فعلى الرغم من أن الدستور خول رئيس الحكومة صلاحية اقتراح اعفاء نوابه ، الا أن هذا الاقتراح يبقى معلقا″على موافقة الرئيس ، أن شاء قبله وأن شاء رفضه (٦) .

---

(١) د.علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، اطروحة دكتوراه ، المرجع السابق ، ص٢٤٠ نقلا″ عن المادة (١/٨٣) والمادة (١/١٠٣/أ) من الدستور الروسي .
(٢) د.علي الشكري ، نفس المرجع اعلاه ، ص٢٤٠ ، نقلا″عن م.افتش نكو ، توازن السلطات في روسيا الاتحادية ، باللغة الروسية ، موسكو ، ١٩٩٣ ، ص٣٢ .
(٣) د.علي الشكري ، نفس المرجع اعلاه ، ص٢٤٠ ، نقلا″عن م. افتش نكو ، باللغة الروسية ، المرجع السلبق ، ص٣٢ .
(٤) الوقوف على المزيد من التفاصيل حول موضوع (علاقة رئيس الدولة برئيس الوزراء) راجع الدكتور علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ص٢٤٠ .
(٥) د.علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المرجع السابق ، ص٣٠٢ نقلا″عن المادة (٨٣/هـ) من الدستور الروسي .
(٦) د.علي الشكري ، نفس المرجع اعلاه، ص٣٠٢ .

واما علاقته بالوزراء الاتحاديين ، فعلى حد سواء مع نواب رئيس الوزراء ، يستقل رئيس الدولة بتعيين الوزراء الاتحاديين ، بناء على اقتراح رئيس الحكومة (١) ، و الملاحظ أن هناك اعتبارات معينة تقف وراء تعيين الوزراء ويأتي في مقدمة هذه الاعتبارات ، الاعتبار السياسي فالرئيس يسعى جاهدا″الى أن يكون الوزراء من بين مؤيديه أو من بين اعضاء الحزب الذي سانده في الانتخابات (٢) ، كما يحرص الرئيس عادة على تعيين وزراء مؤيدين لسياسته بغض النظر عن قدرتهم وكفاءتهم الوظيفية (٣) .

واما عن علاقة الرئيس بالموظفين الاتحاديين ، فدستوريا″يختص رئيس الدولة بتعيين كبار الموظفين الاتحاديين ، الذين يطلق عليهم في روسيا (**الموظفون الرئاسيون**) (٤) ، ويبدو أن هذه التسمية اطلقت على هذه الفئة لتعيينها بموجب مراسيم جمهورية (٥) .

وتتمثل علاقة رئيس الدولة بالبرلمان الاتحادي في حالتين : الأولى علاقته بمجلس الدوما اذ تتمثل هذه العلاقة بتعيين رئيس الحكومة ، وسحب الثقة من الحكومة وتحديد موعد انتخابات الدوما ، ودعوة الدوما الى انعقاد ، وتوجيه الاتهام لرئيس الدولة ومشاركة الدوما للرئيس في تعيين بعض كبار الموظفين الاتحاديين (٦) ، اما الحالة الثانية فتتمثل بعلاقة رئيس الدولة بالرئيس الاتحادي ، وهذه العلاقة تتضمن مشاركة الرئيس في قرار اعلان الاحكام العرفية ، وتحديد موعد الانتخابات الرئاسية ، وعزل الرئيس وتوجيه الرئيس خطابات سنوية لمجلس الاتحاد (٧) .

---

(١) د.علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المرجع السابق ، ص٣٠٢ .
(٢) د.علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، اطروحة دكتوراه ، المرجع السابق ، ص٢٤٤ نقلا″ عن جنينة فيدل ، اسباب دعم الغرب لروسيا ، مجلة الدستور ، باللغة الروسية ، ع٢٥ ، ١٩٩٦ ، ص٤٥ .
(٣) للوقوف على المزيد من التفاصيل حول موضوع (علاقة رئيس الدولة بالوزراء الاتحاديين) راجع الدكتور علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المرجع السابق ، ص٣٠٢ وما بعدها .
(٤) د.علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المرجع السابق ، ص٣٠٧ نقلا″عن جنينة فيدل ، المرجع السابق ، ص٥١ .
(٥) للوقوف على المزيد من التفاصيل حول موضوع (علاقة رئيس الدولة بالموظفين الاتحاديين) راجع الدكتور علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ص٣٠٧ وما بعدها .
(٦) للوقوف على المزيد من التفاصيل حول موضوع (علاقة رئيس الدولة بمجلس الدوما) راجع الدكتور علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ص٣١٢ وما بعدها .
(٧) المزيد من التفاصيل حول موضوع (علاقة رئيس الدولة بالمجلس الاتحادي) راجع الدكتور علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ص٣٢٢ وما بعدها .

واما عن علاقة رئيس الدولة بالسلطة القضائية ، فتتمثل بترشيح وتعيين الرئيس أو القضاة الاتحاديين ، واقتراح تعيين واعفاء المدعي العام ، والمساهمة في قرار اتهام الرئيس (١) .

اما بالنسبة الى الدساتير العربية التي تبنت هذا النوع من الأنظمة الدستورية الدستور العماني لعام ١٩٩٦ ، والنظام الاساسي السعودي لعام ١٩٩٢ والذي تبنى نظاما″خاصا″ذا طبيعة اسلامية في بعض مظاهره ، والدستور المؤقت الاماراتي لعام ١٩٧١ ، والدستور المصري لعام ١٩٧١ ، والدستور السوري لعام ١٩٧٣ ، والدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ ، ودستور جزر القمر لعام ٢٠٠٣ ، والدستور الجيبوتي لعام ١٩٩٢ ، والدستور القطري لعام ٢٠٠٣ (٢) .

(١) المزيد من التفاصيل حول موضوع (علاقة رئيس الدولة والسلطة القضائية) راجع الدكتور علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ص٣٢٨ وما بعدها .
(٢) د.علي الشكري ، انتهاء ولأية الرئيس ، المرجع السابق ، ص٣٨ وما بعدها .

المطلب الثاني

حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور في الدستور اليمني لعام ١٩٩١

أن الدستور اليمني لعام ١٩٩١ المعدل لم يشر الى حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور واعطى هذا الحق وبصورة صريحة الى جهتين الأولى هي الشعب بعد اجراء الاستفتاء الشعبي ، والجهة الثانية هي مجلس النواب اذ نص على انه (**..... فأذا وافق على التعديل الاغلبية المطلقة لعدد من ادلوا بأصواتهم في الاستفتاء العام اعتبر التعديل نافذا ״من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء وفيما عدا ذلك بموافقة ثلاثة ارباع المجلس ويعد التعديل نافذا״ من تاريخ الموافقة**) (١) .

فنلاحظ على النص المتقدم انه اعتبر أن مشروع التعديل الدستوري نافذا ً وذلك في حالتين :

الحالة الأولى : هي موافقة الاغلبية المطلقة لعدد من ادلوا بأصواتهم من الشعب في الاستفتاء العام .

والحالة الثانية : هي اقتران مشروع التعديل الدستوري بموافقة ثلاثة ارباع عدد اعضاء مجلس النواب وذلك في حالة عدم حصول المشروع على موافقة الاغلبية المطلقة من الشعب .

وهنا يشابه موقف المشرع الدستوري اليمني موقف المشرع الدستوري اللبناني اذ أن كلا المشرعين لم يعطيا لرئيس الدولة الحق في المصادقة على تعديل الدستور ، في حين يختلف المشرعان في أن المشرع اللبناني قصر الحق في المصادقة على تعديل الدستور للبرلمان وحده دون أي جهة اخرى ، اما المشرع اليمني فقد اعطى هذا الحق لكل من الشعب (**عن طريق الاستفتاء الشعبي**) وللبرلمان (**بأغلبية ثلاثة ارباع عدد الاعضاء**) ، اما المشرع العراقي فقد اعطى هذا الحق لرئيس الدولة حصرا ً(**على الرغم من كون هذا الحق شكلي اكثر منه فعلي**) .

---

(١) المادة (١٥٨) من الدستور اليمني الصادر لعام ١٩٩١ المعدل .

أي أن الدستور اليمني اخذ بالرأي الذي يذهب الى انه يلزم لتعديل الدستور موافقة جميع المواطنين من الفقهاء الذين نادوا بهذا الرأي الفقيه (**فاتل**) Vattel فقد ذهب هؤلاء الفلاسفة الى أن الدستور المكتوب هو بمثابة تجديد العقد الاجتماعي الذي انشأ الجماعة السياسية ورتبوا هذا التصوير العقدي للدستور على ضرورة اشتراط موافقة جميع المواطنين لتعديل الدستور ، لانه ما دام العقد الاجتماعي الذي انشأ الجماعة السياسية قد تحقق نتيجة اجماع ارادات اعضاء الجماعة ، كذلك يلزم توافر هذا الاجماع كلما اريد تعديل هذا العقد (١) .

والواقع أن اشتراط الموافقة الجماعية للمواطنين حتى يمكن تعديل الدستور ، يعني اضفاء طابع الجمود المطلق على الدستور ، لاستحالة تحقق هذا الاجماع ذهب (**فاتل**) الى انه يمكن تعديل الدستور بأتفاق اراء اغلبية المواطنين (٢) .

وهذا الرأي هو ما عبر عنه الدستوراليمني بقوله (**فأذا وافق على التعديل الاغلبية المطلقة لعدد من ادلوا بأصواتهم في الاستفتاء العام اعتبر التعديل نافذا ″من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء ....)** (٣) .

كما أن الدستور اليمني قد اخذ بالرأي الذي نادى به فقيه الثورة الفرنسية (**سييز)** Sieyez والذي يذهب الى القول الى أن الدستور يقيد السلطات المنشأة أو المؤسسة التي لاتستطيع المساس به أو تعديله ، لكنه لايقيد الامة التي تستطيع تعديله بكل حرية فالأمة صاحبة السيادة – بتصرف – واذا كانت الامة لها الحرية المطلقة في تعديل دستورها فهي تباشرهذه الحرية بنفسها أو تنيب مندوبين عنها للقيام بهذه المهمة .

---

(١) د.محمد السناري ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ١١٣ .
(٢) د.محمد السناري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٥٢ .
(٣) المادة (١٥٨) من الدستور اليمني الصادر لعام ١٩٩١ المعدل .

فالجمعية التأسيسية المنتخبة تحل محل الامة في تحررها من الاشكال الدستورية المقررة لاجراء التعديل ، فالاشخاص الذين انتخبتهم الامة للقيام بتعديل الدستور ينوبون عن الامة في وكالة خاصة ويكون لما تتفق عليه ارادتهم نفس خواص ارادة الأمة من حيث تحررها من كل قيد اجرائي أو شكلي وهي بصدد تعديل الدستور (١) .

وهذا ما عبر عنه الدستور اليمني بقوله (**... وفيما عدا ذلك بموافقة ثلاثة ارباع المجلس .....)** (٢) .

مما تقدم يمكننا القول أن الدستور اليمني اخذ برأيين الأول هو الرأي الذي يعطي الشعب حق الموافقة على التعديل ، والثاني هو الذي يعطي البرلمان حق الموافقة علي تعديل الدستور ولكنه قيده بقيد وهو عدم حصول المشروع (**مشروع التعديل الدستوري**) على تأييد الشعب .

وبذلك نجد أن الدستور اليمني لعام ١٩٩١ المعدل قد ساير اتجاه معظم الدساتير التي تجعل الهيئة التي توليها اعداد التعديل مختصة ايضا"بأقراره نهائيا"اذ نص في المادة (١٥٨) منه على أن (.... **وفي جميع الاحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره بشأنه بأغلبية اعضائه .... واذا وافق مجلس النواب على مبدأ التعديل يناقش المجلس بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها .....) .**

أي أن الدستور اليمني قد اعطى مجلس النواب الحق في اقرار التعديل نهائيا"بعد التأكد من توافر الشروط التي تطلبها الدستور (٤) .

وبعد الانتهاء من هذا الاجراء (**الفحص السابق**) يصدر مجلس النواب قراره الخاص لاقرار التعديل نهائيا"وبموافقة ثلاثة ارباع عدد اعضائه ، كما أن الدستور اليمني

---

(١) د.محمد السناري ، القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ وما بعدها .
(٢) المادة (١٥٨) من الدستور اليمني لعام ١٩٩١ المعدل .
(٣) د.ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٦١ .

قد اجاز تعديل مادة أو اكثر من مواده ، ومن الجائز أن يشمل التعديل جميع مواد الدستور **(لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو اكثر من مواد الدستور ....)** (١) .

اما بالنسبة الى حق رئيس الدولة في الاعتراض على مشروع التعديل الدستوري فنجد أن الدستور اليمني لم يعطي الرئيس هذا الحق بنص صريح عند تطرقه الى الاجراءات الخاصة بتعديل الدستور من اقتراح واقرار ومصادقة .

(١) عبد الحق محمد عبده المغربي ، المرجع السابق ، ص٢٨٣ وما بعدها .

الخاتمة

الخاتمة :

لقد توصلنا من خلال بحثنا لموضوع (حق رئيس الدولة في تعديل الدستور – دراسة في الدساتير العربية) الى النتائج التالية:

النتائج :

١. إن فكرة سمو الدستور (**علوه أو سيادته**) لم تكن واضحة منذ القدم ويعود الفضل في توضيح هذه الفكرة لفقهاء مدرسة القانون الطبيعي وقانون الشعوب في القرنين السابع عشر و الثامن عشر، فقد أوضح هؤلاء الفقهاء معنى سمو الدستور وذلك على اعتبار إن الدستور ما هو إلا انعكاس لسيادة الشعوب والعمل القانوني الذي تخضع له جميع الأعمال الاخرى ومصدر جميع السلطات في الدولة التي تستمد وجوده واختصاصاتها وتكوينها منه.

٢. إن الدساتير العربية لم تتفق على مصطلح واحد للتعبير عن تعديل الدستور، فمنها من استعمل مصطلح (التعديل) ومنها من استعمل مصطلح (التنقيح) في حين استعمل الاتجاه الثالث مصطلح (المراجعة) للدلالة على التعديل واستعمل بعض المشرعين الدستوريين

العرب مصطلح اعادة النظر. وبالرجوع الى اللغويين تبين إن مصطلح التعديل هو الأكثر دقة في الدلالة على المعنى، إذ ينصرف الى الاضافة والحذف والاستبدال.

٣. تباين موقف الدساتير العربية من منح الرئيس الحق في اقتراح تعديل الدستور فمن الدساتير العربية من قصر هذا الحق على الرئيس دون باقي سلطات الدولة (البحرين – الجزائر) وبعكس هذا الاتجاه لم يمنح الدستور الأردني والإماراتي والصومالي الرئيس حق اقتراح تعديل الدستور، ومن الدساتير من جعل هذا الاختصاص مشترك بين الرئيس وسلطة أخرى يمارسها مجتمعين (العراق – جزر القمر) ومنها من منح الرئيس، البرلمان (كل على انفراد) حق ممارسة هذا الاختصاص (الكويت – المغرب – اليمن – تونس – جيبوتي – سوريا – قطر – لبنان – مصر – موريتانيا). ومن استعراض موقف الدساتير العربية من منح الرئيس هذا الاختصاص، يبدوا "جليا" إن الأعم الأغلب من الدساتير العربية منحت الرئيس أو أشركته في ممارسة هذا الاختصاص بالغ الأهمية، ومن استبعد الرئيس عن ممارسته (الأمارات – الاردن – الصومال) كان له مبرره الخاص، ولم يكن يسعى واقعا" الى توفير الحماية والحصانة للدستور كما يبدو ظاهرا" الأمر الذي يؤكد اتجاه المشرع الدستوري العربي الى تدعيم وترسيخ صلاحيات الرئيس ووضعه في موضع دستوري متميز يمكن من خلاله التحكم الى حد ما بمقدرات الدستور، الأمر الذي يفسر تعديل غالبية الدساتير العربية بعد صدورها على نحو يدعم صلاحيات الرئيس أو يمدد ولايته أو عدد مرات اعتلاء سدة الرئاسة، فمن خلال حق اقتراح التعديل تمكن الرئيس من بسط نفوذه على الدستور كما باقي سلطات الدولة.

٤. تباين موقف الدساتير العربية من تقييد وإطلاق صلاحية الرئيس في اقتراح تعديل الدستور، فقد ذهب الاتجاه الغالب من الدساتير العربية الى تقييد حق الرئيس في اقتراح التعديل (الحظر الزمني – الحظر الموضوعي) واعتمد مثل هذا التقييد دساتير (الاردن – البحرين – الكويت – قطر – موريتانيا – الجزائر – الصومال – تونس – جيبوتي – جزر القمر – سوريا – العراق – المغرب) إلا إن الدستور اليمني واللبناني والمغربي والموريتاني، لم تضع أي قيود على الرئيس وهو يمارس صلاحيته في اقتراح التعديل، وهو أمر نراه محل نظر ولاسيما في ظل أنظمة دستورية عربية ليزال فيها البرلمان والشعب (الجهة المختصة بإقرار التعديل) يخضعان لهيمنة الرئيس وتأثيره بالوسائل المشروعة وغير المشروعة، من هنا نرى إن فرض الحظر الزمني والموضوعي أمر لاغني عنه لحماية الدستور ومهابته ولو نسبيا" وبغير ذلك ستضاف أسباب أخرى لتدعيم هيمنة الرئيس على الدستور، وأضعاف السلطات الاخرى.

٥. لم تخضع أي من الدساتير العربية صراحة حق الرئيس في اقتراح التعديل لرقابة المجلس الدستوري أو المحكمة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين (المحكمة العليا – المحكمة الاتحادية العليا – المحكمة الدستورية) وكان الأولى بالدساتير العربية النص صراحة على حق الرئيس في اقتراح التعديل لرقابة الجهة التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين باعتبارها الجهة المخولة بالمحافظة على مهابة الدستور وأعلويته، فضلا عن إن السبب الذي وقف وراء النص على الرقابة على دستورية القوانين متوفر في الرقابة على حق الرئيس في اقتراح التعديل، بل إن العلة في فرض الرقابة في الحالة الأخيرة كان اكثر وضوحا ًمن الحالة الأولى لان اقتراح التعديل يصدر عن الرئيس منفردا ًاحيانا ً، في حين لا يشرع القانون في البرلمان إلا بأغلبية معينة وبالتالي فان أسباب المخالفة من قبل البرلمان اقل احتمالا ًمن أسباب المخالفة من قبل الرئيس ، فضلا ًعن إن فرض هذه الرقابة يعمل على تدعيم مفهوم المشروعية ومفهوم الدولة القانونية .

٦. إن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ قد أعطى لرئيس الجمهورية الحق في المصادقة على تعديل الدستور إلا إننا نجد ومن خلال الواقع السياسي الذي يشهده العراق، إن مصادقة رئيس الجمهورية تكون وجوبية، بمعنى انه لا يحق لرئيس الجمهورية رفض التعديل أو الاعتراض عليه، خاصة إذا ما كانت اغلب الكتل السياسية مع مشروع التعديل، لذا لم يشهد الواقع السياسي العراقي في ظل التوافقات السياسية اعتراض الرئيس على تعديل الدستور، اما الدستور اللبناني فنجده لم يشر الى حق الرئيس في المصادقة على تعديل الدستور وقصر صلاحيته بان أوجب عليه إصدار القانون المتعلق بتعديل الدستور وبنفس الشكل والشروط التي تصدر وتنشر بموجبها القوانين العادية، في حين نجد إن الدستور اليمني لعام ١٩٩١ المعدل لم يشر الى حق رئيس الدولة في المصادقة على تعديل الدستور وأعطى هذا الحق وبصورة صريحة الى جهتين الأولى هي الشعب بعد أجراء الاستفتاء الشعبي، والجهة الثانية هي مجلس النواب.

٧. تباين موقف الدساتير العربية من منح الرئيس الحق في المصادقة على تعديل الدستور بين مؤيد لمنح هذا الحق وبين معارض، وبين من يقصر ممارسة هذا الحق على الرئيس وحده دون إشراك هيئة أخرى وبين من يشترط لممارسة هذا الحق مشاركة جهة أخرى (برلمان – رئيس وزراء).

التوصيات :

في ختام بحثنا لموضوع (حق رئيس الدولة في تعديل الدستور – دراسة في الدساتير العربية) نتقدم بالوصيات آلاتية:

أولاً: التوصيات الخاصة بالدساتير العربية

١. نقترح تعديل الدساتير العربية التي تنحو نحو أفراد الرئيس بحق اقتراح التعديل (البحرين – الجزائر) أو التي تمنحه هذا الاختصاص بالاشتراك مع البرلمان (الكويت – المغرب – اليمن – تونس – جيبوتي – سوريا – قطر – لبنان – مصر – موريتانيا)، على نحو يحجب عن الرئيس حق اقتراح التعديل، أو يجعل حق الرئيس في باقتراح التعديل موقوفاً على اقتراح سلطة أخرى كرئيس الوزراء أو مجلس الوزراء مجتمعاً.

٢. نقترح على المشرع الدستوري العربي وهو يضع دستور جديد للبلاد، إن ينص على الحظر الزمني اللاحق لنفاذ الدستور، فمثل هذا الحظر من شأنه توفير الاستقرار النسبي له ويقيه من المساس بالتعديل بعد مدة وجيزة من تاريخ نفاذه الأمر الذي يتناسب وأعلويته وقدسيته التشريعية، فمن استعراض الدساتير العربية التي تبنت الحظر الزمني تبين إن أربعة دساتير عربية فقط تبنت هذا النوع من الحظر (الكويت – سوريا – قطر – العراق).

٣. نقترح على المشرع الدستوري العربي، اضافة نص يحظر تعديل الدستور إذا كانت إرادة الدولة مكبلة بأتفاقية عسكرية أو أمنية غير متكافئة أو كانت الدولة خاضعة للاحتلال أو واقعة تحت تهديده، فتعديل الدستور في ظل هذه الظروف غالباً ما يكون في غير المصلحة الوطنية أو لا يعبر عن ضرورة حقيقية للتعديل.

٤. نقترح اضافة نص لكل الدساتير العربية يؤجل نفاذ التعديل الذي يقترحه الرئيس خلال مدة ولايته الى ولأية الرئيس اللاحق إذا كان من شان التعديل رفع مدة الولاية أو يزيد عدد مرات اعتلاء سدة الرئاسة أو يرفع هذا القيد أو يوسع من صلاحياته، فمثل هذا النص من شانه المحافظة على الطابع الجمهوري للدستور ويضع حداً للاتجاه المتزايد للدساتير العربية السائرة في ركب الجمهورية الملكية.

٥. نقترح تعديل سائر الدساتير العربية على نحو يمنح الجهة المختصة بالرقابة على دستورية القوانين (المجلس الدستوري – القضاء المختص) صلاحية الرقابة على الغاية من تعديل الدستور بصورة عامة من شان هذه الرقابة إذا كانت مستقلة ضمان عدم اقتراح التعديل إلا لمصلحة الوطنية، والحد من تعديل الدستور تحقيقاً لأغراض شخصية أو مصالح حزبية أو خاصة ضيقة.

٦. نقترح تعديل النظام الاساسي السعودي والعماني على نحو يحدد الإلية والإجراءات الواجب إتباعها لتعديله وعدم الاكتفاء بإيراد نص عام مبهم (لايجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره) فمثل هذا النص من شأنه إثارة الخلاف والنزاع بشأن السلطة المختصة بالاقتراح والإقرار والإصدار.

٧. نقترح تعديل الدساتير العربية (الجزائري – التونسي – المغربي – الجيبوتي – الموريتاني) التي ترسم للرئيس طريقتين لتمرير اقتراحه بتعديل الدستور (البرلمان – الاستفتاء) على نحو يوجب لتمرير اقتراح التعديل المقدم من قبل الرئيس في الاستفتاء العام، وعدم ترك الخيار للرئيس بتمريره من خلال البرلمان أو الاستفتاء، فالرئيس في البلاد العربية سيجد الفرصة لتمرير اقتراحه المرفوض شعبيا ً من خلال البرلمان الذي غالبا ً ما يخضع لأرادته، وعلى خلاف الحال في البلدان الديمقراطية كفرنسا، ففي هذه البلدان غالبا ً ما يسعى الرئيس الى تجاوز عقبة البرلمان المعارض من خلال الاستفتاء.

٨. نقترح على المشرع الدستوري العربي النص في صلب الدستور صراحة على إعطاء الحق في المصادقة على تعديل الدستور الى السلطة التشريعية بأعتبارها الممثلة عن الإرادة الشعبية والأقدر على معرفة الاحتياجات الحقيقية للشعب من خلال الظروف والملابسات التي تحيط بالحياة الاجتماعية والاقتصادية.

ثانيا ً: التوصيات الخاصة بالدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥

١. نقترح تعديل المادة (١٢٦/أولا) من الدستور العراقي على نحو يجعل صلاحية الرئيس في اقتراح تعديل الدستور مقصورة على عرض الاقتراح المقدم من رئيس مجلس الوزراء أو من مجلس الوزراء مجتمعا ً كما هو أو الامتناع عن عرضه ، بدلا ً من الصياغة الحالية للنص (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين ...) فمثل هذا التعديل ينسجم والنظام البرلماني الذي تبناه الدستور العراقي، فضلا ً عن كون الرئيس ليس عضوا في مجلس الوزراء ولا يرأسه اصلا ً كي يقدم الاقتراح من قبل الاثنين مجتمعا ً على الرغم من انتمائهما للفرع التنفيذي.

٢. نقترح على المشرع الدستوري العراقي، اضافة نص يحظر اقتراح تعديل الدستور من قبل الفرع التنفيذي (رئيس الدولة ومجلس الوزراء) في كل ما يتعلق ترسيم الحدود أو التنازل عن جزء من أراضي الدولة أو تأجيرها أو السماح بإضافة قواعد عسكرية في ظل أبرام العراق لاتفاقية أمنية استراتيجية مع الولايات المتحدة الأمريكية قابلة للتمديد من حيث

الأجل، فالاقتراح المقدم من قبل الفرع التنفيذي في هذه المجالات قد يكون تحت تأثير الولايات المنجدة أو بدافع منها.

٣. نقترح على المشرع الدستوري العراقي اضافة نص يحظر على الفرع التنفيذي اقتراح تعديل الدستور على نحو يزيد من مدة ولأية الرئيس أو يرفع القيد الذي يحدد عدد مرات تولية الرئاسة أو حقوقه وأمتيازاته أو حقوق وامتيازات مجلس الوزراء ط١لما يشترك الأخير في حق اقتراح تعديل الدستور، فمثل هذا الحظر من شانه وضع حد للامتيازات المفرطة التي تمتع بها أعضاء الفرع التنفيذي اضافة لأعضاء البرلمان.

٤. نقترح تعديل المادة (٩٢) من الدستور العراقي بإضافة نص يمنح المحكمة الاتحادية العليا صلاحية الرقابة على الغاية من اقتراح تعديل الدستور، فهذا التعديل من شانه ضمان عدم تقديم اقتراح التعديل إلا لأسباب موضوعية حقيقية واستجابة للمصلحة الوطنية العليا، كما إن هذا الاختصاص سيكون مكمل لاختصاص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وتفسير الدستور.

٥. نقترح على المشرع الدستوري العراقي تعديل الفقرة (خامسا/١٢٦) من الدستور والنص صراحة اما على إعطاء الرئيس الحق في المصادقة على تعديل الدستور بصورة فعلية وقطعية وإما على إعطاء هذا الحق لجهة أخرى كأن تكون البرلمان أو الشعب .

المراجع

المراجع

* القران الكريم

معاجم اللغة العربية

١. ابن منظور، لسان العرب، المجلد التاسع، دار إحياء التراث العربي، بيروت ، بدون ذكر سنة الطبع .

٢. الإمام محمد بن علي الفيومي، المصباح المنير، ج١، من منشورات دار الهجرة، إيران، قم ، بدون ذكر سنة الطبع .

٣. الخليل بن احمد الفراهيدي ، كتاب العين ،معجم لغوي تراثي ، مكتبة لبنان ناشرون ، بيروت ، ط١، ٢٠٠٤ .

٤. فخر الدين الطريحي ، معجم البحرين ، ط١، مؤسسة الاعلمي للمطبوعات ، بيروت ،٢٠٠٩ .

٥. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزي ابادى، القاموس المحيط، قدم له وكتب حواشيه الشيخ أبو الوفا نصر الدين الهوريني الشافعي، المجلد٣، باب العين، باب اللام، ط٢، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٧ .

٦. محمد بن أبي بكر عبد الباقر الرازي، مختار الصحاح، تحقيق الدكتور محمد نبيل الطريفي، ط١، الناشر دار صادر، بيروت، ٢٠٠٨ .

٧. المفردات في غريب القران، للأمام أبي القاسم الحسين بن محمد المعروف بالراغب الاصفهاني، ط١، مؤسسة الاعلمي للمطبوعات، بيروت، ٢٠٠٩.

٨. المنجد في اللغة ،لويس معلوف، ط٣٥، منشورات دار المشرق، بيروت، ١٩٩٨ .

الكتب القانونية :-

١. د. ابراهيم أبو خزام و د. ميلود المذهبي ، الوجيز في القانون الدستوري (دراسة تحليلية في النظرية العامة لفلسفة القانون الدستوري) ، مكتبة طرابلس العلمية العالمية ، بدون ذكر سنة الطبع .

٢. د. ابراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري (الكتاب الأول الدساتير والدولة ونظم الحكم، دار الكتاب الجديدة المتحدة، بنغازي، ٢٠٠١ .

٣. د.ابراهيم شيحا ، المبادئ الدستورية العامة ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٢ .

٤. د. ابراهيم شيحا ، النظم السياسية (الدول والحكومات) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦.

٥. د. ابراهيم شيحا ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية ، بيروت .

٦. د. ابراهيم شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٨٣ .

٧. د.ابراهيم شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الفتح للطباعة والنشر ، الاسكندرية ، ٢٠٠١.

٨. د. ابراهيم شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، ٢٠٠٥.

٩. أثير إدريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار مكتبة البصائر، بيروت، ٢٠١١ .

١٠. د.إحسان حميد المفرجي و د.كطران زغير نعمة و د.رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧ .

١١. د. احمد بخيت الغزالي ود. عبد الحليم منصور ود. احمد محمد لطفي، مقدمة الشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ط١، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩.
١٢. د.احمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ السياسية العامة دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨ .
١٣. د.احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة (مصر – فرنسا – إنكلترا) – دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣ .
١٤. د. احمد سليم سعيفان، الحريات العامة وحقوق الانسان، دراسة تاريخية وفلسفية وسياسية وقانونية مقارنة، ج١، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٠ .
١٥. الشيخ احمد كاظم البهادلي، مفتاح الوصول الى علم الأصول، ج٢، دار المؤرخ العربي، بيروت ، بدون ذكر سنة الطبع .
١٦. د.اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية للنشر، ١٩٩٣ .
١٧. د.اسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط ٤ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٨٩.
١٨. د.اسماعيل مرزة، القانون الدستوري والعلم السياسي (النظرية العامة في الدساتير)، ط٣، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، ٢٠٠٤.
١٩. د.اسماعيل مرزة، القانون الدستوري (دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الاخرى)، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ط ٣، ٢٠٠٠.
٢٠. د. أمين عاطف صليبا، شرح احكام الدستور اللبناني مع بعض النصوص القانونية المتممة له، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ط١، ٢٠١٢.

٢١. د.الأمين شريط ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة ، ط٦ ، منشأة المعارف ، ١٩٥٨,١٩٥٩.

٢٢. د.احمد الموافي ، مبادئ القانون الدستوري الكويتي ، بدون ذكر سنة الطبع أو مكان الطبع.

٢٣. د.ادمون أرباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – دار العلم للملايين، بيروت، ط١، ١٩٧٠.

٢٤. د.ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، الدول وأنظمتها، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٣.

٢٥. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج٢، ط١٩٧٤، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت .

٢٦. د.أمين سلامة العضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠ .

٢٧. أنطوان اسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠٠٨.

٢٨. السيد صبري، حكومة الوزارة، مكتبة عبد الله وهبه، ط١٩٤٤، ١٩٤٥.

٢٩. د.جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠.

٣٠. د. جواد كاظم الهنداوي، مراجعة تصحيحية لنصوص الدستور الاتحادي العراقي، طبعة بيروت، آذار، ٢٠٠٦.

٣١. جميل عبد الله القائفي، سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية وفقا لإحكام الدستور اليمني و الرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٦.

٣٢. د.حازم صباح حميد، الإصلاحات الدستورية في الدول العربية ١٩٩١، ٢٠٠٧، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.

٣٣. د.حسن ضياء الخلخالي ، نظرية الضرورة كأستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ٢٠٠٦.
٣٤. د. حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مطبعة جامعة بغداد ،١٩٨٦.
٣٥. د.حسنين المحمدي بوادي، حقوق الانسان بين مطرقة الإرهاب وسندان الغرب، دار الفكر الجامعي، ٢٠٠٦.
٣٦. د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق – مكتبة السنهوري ، بدون ذكر سنة الطبع.
٣٧. د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، مطبعة الفائق ، ٢٠٠٨.
٣٨. د.حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، ١٩٩٠ .
٣٩. د. خاموش عمر عبد الحميد،الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور (دراسة تحليلية مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٣.
٤٠. د. خليل حميد عبد الحميد ، القانون الدستوري ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠.
٤١. داود ألباز، النظم السياسية (الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية)، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
٤٢. د. رافع خضر شبر، ، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية ، مطبعة البينة ، ط١.
٤٣. د. رجب محمود طاجن ، قيود تعديل الدستور (دراسة في القانونين المصري والفرنسي) ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٨.
٤٤. د. رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ،بغداد ، ٢٠٠٤.

٤٥. د.رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، مطابع دار السياسية ، الكويت ، ١٩٧٢.
٤٦. د.رمضان محمد أبو السعود ود.محمد حسين منصور، المدخل الى القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
٤٧. زهدي يكن ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مطابع جوزيف سليم صليقي ، بيروت ، ١٩٥٥، ١٩٥٦.
٤٨. د. زهير شكر،الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية ، المجلد الأول ، بدون ذكر مكان الطبع ، ٢٠٠٦.
٤٩. د.سامي جمال الدين ،النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥.
٥٠. د.سعد عصفور،المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، دارالمعارف، الاسكندرية، بدون ذكر سنة الطبع .
٥١. د. سعد عصفور ،القانون الدستوري ، القسم الأول ، الاسكندرية ، ١٩٦٤.
٥٢. د.سعيد أبو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج٢، ديوان المطبوعات الجامعية، ، الجزائر.
٥٣. د. سمير صباغ ، الدستور اللبناني من التعديل الى التبديل ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ط١ ، بيروت ، ٢٠٠٠.
٥٤. د.سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، ، ١٩٦٧.
٥٥. دة. سعدي محمد الخطيب ، العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية "دراسة مقارنة" ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ، ٢٠٠٨ .
٥٦. د.صالح جواد كاظم ود.علي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب ،١٩٩٠.

٥٧. د. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥ .
٥٨. د.طعيمة الجرف ، القانون الدستوري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٥٨ ، ١٩٥٩.
٥٩. د.عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الدستوري (المبادئ العامة – الدستور اللبناني) ، الدار الجامعية ، بدون ذكر سنة الطبع .
٦٠. د.عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في دستور سنة ١٩٧١ بعد تعديلات سنة ٢٠٠٥ وسنة ٢٠٠٧، ط٣، أبو العزم للطباعة، ٢٠٠٩.
٦١. د. عبد الغني بسيوني عبد الله،الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، مصر، ٢٠٠٤.
٦٢. د.عبد الغني بسيوني عبدالله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي والمتطور، ط١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٩٥.
٦٣. د.عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، بدون تاريخ ذكر تاريخ النشر .
٦٤. د.عبد الحميد متولي،الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية ، ط١ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ٢٠٠٨.
٦٥. د. عادل ثابت، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة ، ٢٠٠٧ .
٦٦. د.عبد الرزاق الزبيدي، حقوق الانسان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
٦٧. د.عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.
٦٨. د.عبد الوهاب الكيالي ، الموسوعة السياسية ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، ١٩٩٧.

٦٩. المستشار عبده عويدات ، النظم الدستورية في لبنان و البلاد العربية والعالم ، منشورات عويدات ، ط١ ، ١٩٦١.
٧٠. د.عدنان الزنكنة، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية "العراق أنموذجا" "، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١١ .
٧١. د. عدنان طه الدوري ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، الجامعة المفتوحة ، طرابلس ، ط١ ، ٢٠٠٢.
٧٢. د.عدنان عاجل، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق) ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، ٢٠١٠.
٧٣. د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط١ ، بيروت ، ٢٠١٠.
٧٤. علي سعد عمران، القضاء الإداري (دروس في القضاء الإداري العراقي والمقارن)، مكتبة الرياحين، الحلة، ط١، ٢٠٠٨.
٧٥. الإمام الشيخ علي أل كاشف الغطاء، باب مدينة علم الفقه، ط١، دار الزهراء للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٥.
٧٦. د. علي الشكري ، انتهاء ولاية الرئيس ، دار صنعاء للنشر والتوزيع ، عمان ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، ط١، ٢٠١٢.
٧٧. د.علي الشكري،التناسب بين سلطة الرئيس ومسؤوليته ، محاضرات القيت على طلبة المرحلة التحضيرية الماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ ،٢٠١١.
٧٨. د.علي الشكري ، التناسب بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ،٢٠١١.
٧٩. د. علي الشكري و د. محمد علي الناصري ومحمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، ٢٠٠٨.
٨٠. د. علي الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، دار الصادق، عمان، الاردن، ٢٠١١.

٨١. د.علي الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، ايتراك للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٤.

٨٢. د.عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة" ، ط١ ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٠.

٨٣. د. عمر حوري ، القانون الدستوري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩.

٨٤. د.عمر حوري ود.حسين عثمان ، القانون الدستوري ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠.

٨٥. د.غازي حسن صباريني، الوجيز في حقوق الانسان وحرياته الأساسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٧.

٨٦. د.غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستورية (دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الأمارات العربية المتحدة)، مكتبة الجامعة، الشارقة، إثراء للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٩.

٨٧. د. فتحي فكري ، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة – دستور ١٩٧١ ، الكتاب الأول (المبادئ الدستورية العامة) ، ٢٠٠٤.

٨٨. د.فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر (دراسة نقدية تحليلية) ، ناس للطباعة ، يونيو ، ٢٠٠٦ .

٨٩. د.فضل الله محمد اسماعيل، حقوق الانسان بين الفكر الغربي والفكر الإسلامي، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨ .

٩٠. د.فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، في تطور الفكر السياسي، ج١، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٥، ١٩٦٦.

٩١. قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري " تحليل قانوني مقارن "، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٦ .

٩٢. النائب محمد احمد محمود، تعديل الدستور دراسة مقارنة في ضوء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، ٢٠١٠، نسخة الكترونية، www. Parlimanat.iq .
٩٣. د. ماجد راغب الحلو،النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ .
٩٤. د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف الاسكندرية ، ٢٠٠٠.
٩٥. مجموعة باحثين، مأزق الدستور، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد ط١، ٢٠٠٦.
٩٦. د. محسن خليل، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير ، مطبعة عيتاني الجديدة ، بيروت ، ١٩٦٥.
٩٧. د. محسن خليل،القانون الدستوري والنظم السياسية ، بدون ذكر المطبعة أو سنة الطبع .
٩٨. د.محسن العبودي ، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية ، دار النهضة العربية ، بدون ذكر سنة الطبع .
٩٩. د. محمد ابراهيم درويش و د.ابراهيم محمد درويش، القانون الدستوري، العامة)،النظرية العامة، الرقابة الدستورية أسس النظام الدستوري المصري، ط٢، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
١٠٠. د.محمد ابو زيد محمد علي ، الوجيز في القانون الدستوري (المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري المصري)، مؤسسة الطوبجي، القاهرة، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨.
١٠١. السيد محمد تقي الحكيم، الأصول العامة للفقه المقارن، المجمع العلمي للتقريب بين المذاهب الإسلامية، المعاونية الثقافية، مركز الدراسات العلمية، طهران ٢٠٠٢.

١٠٢. د. محمد السناري ، القانون الدستوري ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ، ١٩٩٢.
١٠٣. د.محمد السناري ، القانون الدستوري (نظرية الدولة والحكومة) دراسة مقارنة ، بدون ذكر سنة الطبع أو مكان الطبع .
١٠٤. د. محمد السناري ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية ، بدون ذكر المطبعة او سنة الطبع .
١٠٥. د.محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري (المبادئ العامة) دراسة النظام الدستوري المصري، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، ٢٠٠٧.
١٠٦. د. محمد رفعت عبد الوهاب،النظم السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٦ .
١٠٧. د. .محمد طي ، القانون الدستوري ، ط٥ ، مكتبة الجامعة ، كسارة ، الزحلة .
١٠٨. د.محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، مطبعة العشري، ٢٠٠٨ .
١٠٩. د.محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري (المبادئ الدستورية العامة)، ط٢، مطبعة الديواني، بغداد، ٢٠٠٥.
١١٠. د.محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة المعارف، بغداد، ط١، ١٩٦٤.
١١١. د.محمد علي آل ياسين، القانون الدستوري والنظم السياسية، مجموعة المحاضرات التي القيت على طلبة العام الأولى كلية الحقوق، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٦٠.
١١٢. د. محمد محمد عبده امام ، الوجيز في شرح القانون الدستوري (المبادئ العامة ورقابة دستورية القوانين "دراسة مقارنة في ضوء الشريعة الإسلامية"، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٨ .

١١٣. السيد محمد الصدر(قدس سره)، ما وراء الفقه، دار الأضواء للطباعة والنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ١٩٩٩.
١١٤. د. مصطفى ابراهيم الزلمي، أسباب اختلاف الفقهاء في الأحكام الشرعية، دار الأوائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥ .
١١٥. د. مصطفى قلوش، القانون الدستوري (النظرية العامة) ، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع ، الرباط ، ٢٠٠٤ .
١١٦. د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، الشركة الشرقية للنشر والتوقيع، ط١، بيروت، ١٩٦٩.
١١٧. د. مصطفى صالح العماوي، التنظيم السياسي والنظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
١١٨. د.منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ، ط٢ ، مطبعة شفيق ، بغداد ، ١٩٦٦.
١١٩. د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدستور) ، منشورات مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨١.
١٢٠. د.محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ط٤ ، ٢٠٠٢.
١٢١. د.محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، العاتك لصناعة الكتاب ،القاهرة ، ٢٠٠٨ .
١٢٢. د . محمد كاظم المشهداني ، القانون الدستوري ، الدولة ، الحكومة ، الدستور ،مؤسسة الثقافة الجامعة، بدون ذكر سنة الطبع .
١٢٣. السيد محمد سعيد الطباطبائي الحكيم، الكافي في أصول الفقه، ج٢، مطبعة ستارة، ط٢، ٢٠٠١.
١٢٤. د.محمد نصر مهنا ، في النظم السياسية والدستورية (دراسة تطبيقية) ، المكتب الجامعي الحديث ، ٢٠٠٥ .

١٢٥. د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠٠٨.
١٢٦. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٦ .
١٢٧. د.نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي لدولة الامارات العربية المتحدة، ط٢، مكتبة الجامعة، ٢٠٠٦.
١٢٨. د.نوري لطيف ود.علي غالب خضير، القانون الدستوري ، النظرية العامة ، طبع مكتب الجامعة ،١٩٧٨ ، ١٩٧٩.
١٢٩. د. نوري لطيف ، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط٢ ، ١٩٧٩ .
١٣٠. د.هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٨.
١٣١. د.وحيد رأفت ود.وايت ابراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة المصرية طبعة ١٩٣٧.
١٣٢. المحامي وسيم حسام الدين الأحمد، رئيس الدولة في الدول العربية والأجنبية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
١٣٣. د. ياسين محمد عبد الكريم الخراساني، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية (دراسة مقارنة)، إصدارات وزارة الثقافة والسياحة، صنعاء، ٢٠٠٤.
١٣٤. د.يوسف حاشي ،في النظرية الدستورية ، ط١، ابن النديم للنشر والتوزيع ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت .

الرسائل والاطاريح :-

١. أثير إدريس عبد الزهرة ،مستقبل التجربة الدستورية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد، ٢٠١٠ .

٢. د. احمد عبد اللطيف ابراهيم ، رئيس الدولة في النظام البرلماني ، أطروحة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، ١٩٩٦.
٣. د. احمد العزي النقشبندي ،تعديل الدستور، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤.
٤. احمد علي عبود الخفاجي ، الحصانة البرلمانية دراسة تطبيقية في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية /جامعة الكوفة ، ٢٠١٠.
٥. إسراء محمود بدرالسميع ،الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي (دراسة مقارنة) (رسالة ماجستير) مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة الكوفة، ٢٠١٠.
٦. اشرف عبد الله عمر ، السلطة المختصة بأقتراح القوانين (دراسة مقارنة) ، رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون / جامعة بابل ، ٢٠٠٤ .
٧. تغريد عبد القادر الدليمي ، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة ، في بعض الدساتير العربية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٣.
٨. ، د. حسن ضياء ألخلخالي، نظرية الضرورة، كأستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.
٩. حسين نعمة الزاملي ، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة الكوفة، ٢٠١٢.
١٠. حيدر محمد حسن الاسدي ، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٢.

١١. رائد الحداد ، مدى التوازن بين سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، (رسالة ماجستير) مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة الكوفة ، ٢٠١٢ .

١٢. زينة صاحب كوزان السيلاوي، المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والعلوم السياسية /جامعة الكوفة، ٢٠١٠.

١٣. ساجد محمد كاظم ،رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني (دراسة مقارنة) ، اطروحه دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد ، ١٩٩٨.

١٤. شوق سعد هاشم الموسوي ،الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (رسالة مقدمة الى مجلس كلية الحقوق / جامعة النهرين ، ٢٠٠٨.

١٥. صبيح وحوح حسين العطواني ، رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور ٢٠٠٥ دراسة مقارنة / رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية / جامعة الكوفة ، ٢٠١٠.

١٦. عبد الله سعيد الكاندا ، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية ، ١٩٠٤-١٩٦٨، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون والسياسية /جامعة بغداد ، أيار ،١٩٨٠.

١٧. عبد الله سعيد الكاندا، سلطات رئيس الدولة في الجمهورية العربية اليمنية ١٩٠٤-١٩٧٤ ، اطروحه دكتوراه مقدمة الى كلية القانون والسياسية / جامعة بغداد ، أيار ، ١٩٨٧.

١٨. عبد الحق عبده المغربي ، الوظائف الدستورية لمجلس نواب الجمهورية اليمنية ، رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد ،١٩٩٣.

١٩. عبد المنعم احمد ابو طبيخ ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية / الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك .

٢٠. د.علي الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي – أطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون / جامعة بغداد، ١٩٩٨ .
٢١. غازي يوسف رزيقي، مبدأ سمو الدستور (دراسة تطبيقية للدستور الأردني)، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٩٠ .
٢٢. د. فؤاد عبد النبي حسن، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، اختياره، سلطاته، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.
٢٣. محمد عبد الحمزة خوان الحسناوي، النظام السياسي العراقي ما عبد ٢٠٠٣، الطبعة، التوجهات، التحديات، رسالة مقدمة الى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠٠٨.
٢٤. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون / جامعة بغداد، ٢٠٠٤.
٢٥. هند علي محمد السوداني ، سلطات رئيس الدولة على الوزراء دراسة مقارنة ، رسالة مقدمة الى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية /جامعة الكوفة ، ٢٠١٠ .
٢٦. د. ياسين محمد عبد الكريم الخراساني، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.

الدراسات والبحوث :-

١. احمد زين، إلية التعديل الدستوري ودور مجلس النواب فيها بحث منشور في مجلة الحياة النيابية، المجلد السابع عشر، كانون الأول / ديسمبر، ١٩٩٥.
٢. السيد صبري، السلطات في النظام البرلماني، مجلة القانون والاقتصاد، يصدرها أساتذة كلية الحقوق، الإعداد الأول، الثاني، الثالث، العام الخامسة والعشرون .

٣. طارق حرب ، خبير قانوني ، هل سيتولى مجلس النواب العراقي الجديد تعديل الدستور ، مقال منشور على الانترنيت على الموقع www.sirronline.org/alabwab.barlemaniat(16)l07.htm

٤. د.عامر عياش عبد ، النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام٢٠٠٥ النافذ ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، الجامعة المستنصرية ، العام السادسة ، المجلد الرابع ، العددان ١٣، ١٤ لعام ٢٠١١.

٥. د.علي يوسف الشكري ، تعديل الدستور الضرورة والمصالح الشخصية ، بحث منشور على الانترنيت على الموقع Aliys.law.kufauniv.com .

٦. د.علي يوسف الشكري ، تعديل الدستور والمصلحة الوطنية ، بحث منشور على الانترنيت على الموقع Aliys.law.kufauniv.com.

٧. د.علي يوسف الشكري،تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق ، العام الثانية ، العدد الثاني ، سنة٢٠١٠.

٨. د.علي هادي الشكراوي، تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور على الانترنيت على الموقع www.uobabylon.edu.iq/ubcoleges/action, lect, 87ا5ا&lcid=اaspx?fid=7&depid=

٩. علي سعد عمران، السلطة المختصة بأقتراح تعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بحث منشور على الموقع www.uobabylon.edu.iq/publications/law,edition2/article, ed2,2

١٠. د.علي الشكري، تعديل الدستور بين الضرورة والشخصية والتوافقات السياسية، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العام الثانية، العدد الثاني، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف الاشرف، ٢٠٠٧.

١١. د. علي يوسف الشكري، دور رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور (دراسة في الدساتير العرب) بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية الجامعة / النجف الاشرف، العدد الرابع عشر، العام الخامسة، ٢٠١١.
١٢. د . منذر الفضل ، احكام التعديل الدستوري لجمهورية العراق الاتحادي ، بحث منشور في مجلة الحوار المتمدن العدد ١٥٦٧ في ٢٠٠٦/٥/٣١ الموجود في الموقع www.rezgar.com/debat/show,art.asp?aid=6629

الدساتير:-

١. القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.
٢. الدستور العراقي لعام ١٩٥٨.
٣. الدستور العراقي لعام ١٩٦٤.
٤. الدستور العراقي لعام ١٩٦٨.
٥. الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ .
٦. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ .
٧. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
٨. الدستور الإماراتي لعام١٩٧١ .
٩. الدستور الاردني لعام ١٩٥٢.
١٠. الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦.
١١. الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢.
١٢. الدستور التونسي لعام ١٩٥٩.
١٣. دستور جزر القمر لعام ٢٠٠٣.
١٤. الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦.
١٥. الدستور الجيبوتي لعام ١٩٩٢.
١٦. الدستور السوري لعام ١٩٧٣.
١٧. الدستور السوداني لعام ١٩٩٨.

١٨. الدستور الصومالي لعام ١٩٦٩.
١٩. الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
٢٠. الدستور القطري لعام ٢٠٠٣.
٢١. الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.
٢٢. الدستور المصري لعام١٩٧١.
٢٣. الدستور المغربي لعام ١٩٩٦.
٢٤. .الدستور الموريتاني لعام ١٩٩١.
٢٥. النظام الاساسي العماني لعام ١٩٩٦.
٢٦. الدستور اليمني لعام ١٩٩٠المعدل سنة ١٩٩٤.

الأنظمة الاجنبية:

١، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
٢، النظام الداخلي للجمعية الوطنية العراقية .

المراجع الاجنبية :-

1**.** Peter oliver,Canada,Quebec,and Constitution amendment,copyright,university of Toronto law,Journal,1999,p5 .

2. Washirgtn:Canadian Embassy.Government of Canada .20-5-2003,Available At:http://www.canadian embassy. org. government /constitution .

3. Government of Canada,Intergovernmental Affairs,The history of Canada's constitution Development,20-5-2003,Available at:>http://www.pco-pcp.Calaial?language=Epage=E& page scons file & sub=the history of constitution .

University of Kufa
Faculty of Law & Political Science
Department of Law

The Right of State President in Constitution Amending
A Study on Arab Constitutions

A Thesis
Submitted to the Council of the Faculty of Law/University of Kufa

By
Ghusoon Ali Abdul Zahra

In Partial Fulfillment of the Requirements for the Master Degree in General Law

Supervised by

Prof. Dr. Ali Yusif Abdul Nabi Al-Shukri

2013A.D. ***1434A.H.***

Abstract:

Writing down Arab constitutions with various political systems (Except for the traditional parliamentary constitution), whether royal or republic, gave the president critical constitutional rights to the point that most of it became as if it is private constitutions that the president himself affects and changes according to his opinions while running the state. This made the other authorities seem like followers of the president.

Unlike the constitutions of the developed and more democratic countries which attempt to organize the president's work within his constitutional rights in a way that keeps his dignity and rank as being a role model of the state. At the same time this immunity does not mean that he cannot be held responsible for his mistakes or misuse the authority.

The importance of the research lies in:

1- Concentrating on the different roles of the president, especially in constitution amendment, in the different traditional parliamentary systems, semi traditional and the developed ones.

2- Confirming the Iraqi president's role in amending 2005 constitution and is that role congruent with his constitutional position.

3- The attempt to reveal the reasons that made the Iraqi constitution legislator determine the president's role in amending the constitution.

4- The Iraqi libraries lack an analytical detailed study concerning the role of the president in amending the constitution in the Arab constitutions where the other studies concentrated on constitution amendment in general.

The problem of the research lies in the role of the president in constitution amendment in the Arab countries for there is a great gap between the role that he is ought to do within a traditional constitutional system decided for him in the constitution of the state and the actual role. The president in fact has a central role in amending the constitution through various means whether through his supporters

in the party that dominates the parliament or through pushing the will of the voters. It could also be through changing the results of voting. In this case the amendments either support his power or give him more authority or even making the presidency a family heritage.

The study is based on studying and analyzing the texts to reveal the positives and the negatives and to compare the text with the reality and with what it ought to be. Meaning comparing the text with the reality. Therefore our study will be analytical comparative critical and constitutional study.